

3 1761 11648743 0



SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

SA1
SIR

- A56

Annual Report **09/10**

09/10

Time for
reflection

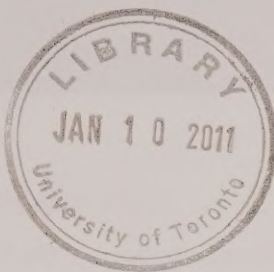
Taking the measure of security intelligence



Security Intelligence Review Committee
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, ON K1P 5W5
613-990-8441

Visit us online at www.sirc-csars.gc.ca

© Public Works and Government Services Canada 2010
Catalogue No. PS 105-2010
ISBN 978-1-100-51823-7



September 30, 2010

The Honourable Vic Toews, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister:

We are pleased to present you with the annual report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 2009–2010, as required by Section 53 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, for your submission to Parliament.

Sincerely,

Arthur T. Porter, P.C., M.D.
Chair

Frances Lankin, P.C.

Philippe Couillard, P.C., M.D.

Carol Skelton, P.C.

Denis Losier, P.C.

What is SIRC?

The Security Intelligence Review Committee (SIRC, or the Committee) is an independent review body that reports to the Parliament of Canada on the performance of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). By conducting reviews of CSIS activities and by investigating complaints, SIRC provides assurance to Parliament that the Service investigates and reports on threats to national security in a manner that respects the rule of law and the rights of Canadians.

What is CSIS?

The Canadian Security Intelligence Service (CSIS, or the Service) is responsible for investigating threats to Canada, analysing information and producing intelligence. To protect Canada and its citizens, CSIS advises the Government of Canada on issues and activities that are a threat to national security. It also provides security assessments to all federal departments and agencies, with the exception of the Royal Canadian Mounted Police. See the Appendix of this annual report for more information on some of CSIS's key activities.

A legal framework for both SIRC and CSIS

With the passage of the *CSIS Act* in 1984, Canada became one of the first democratic governments in the world to establish a legal framework for its security service. With this *Act*, Canada clearly defined in law the mandate and limits of state power to conduct security intelligence. Just as important, the *CSIS Act* gives SIRC full access to any information under the control of the Service. This framework keeps those state powers in check—an achievement that, by and large, has stood the test of time.

CONTENTS

MESSAGE FROM THE COMMITTEE MEMBERS	2
ABOUT THIS REPORT	4
SECTION 1: THE YEAR IN REVIEW	5
SECTION 2: SUMMARIES OF SIRC REVIEWS AND COMPLAINTS	8
A. Reviews.	8
How CSIS Identifies and Addresses Intelligence Priorities.	10
CSIS's Relationships With Select Domestic Front-Line Partners	11
CSIS's Activities Involving Fundamental Societal Institutions.	13
Review of the Section 16 Program and the Use of Information Collected	14
CSIS's Use of Disruption to Counter National Security Threats	16
CSIS's Decision-Making In Relation to Foreign Investigative Activities ..	17
B. Complaints	19
Process	19
Types of Complaints	19
Alleged Improper Conduct By CSIS	21
Alleged Unauthorized Consultation By CSIS	22
Alleged Harassment and Interference By CSIS In Obtaining Employment ..	22
Alleged Improper and Unprofessional Conduct By CSIS	24
SECTION 3: SIRC AT A GLANCE	25
Committee Membership	25
Staffing and Organization	25
Committee Activities	25
Performance	26
List of SIRC Recommendations	27
APPENDIX: CSIS AT A GLANCE	29
A. Security Intelligence Activities	29
Targeting	29
Warrants	29
B. Security Screening Activities	30
Government Screening	30
Site-Access Screening	30
Immigration Screening	31

MESSAGE FROM THE COMMITTEE MEMBERS

Ensuring that security intelligence in Canada is conducted appropriately, effectively and lawfully in protecting Canada and its citizens—these are responsibilities that the Security Intelligence Review Committee (SIRC) has effectively carried out for over a quarter of a century in Canada. Since 1984, SIRC has taken great care in how it conducts independent reviews and investigations into complaints related to the activities of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). We report our results in the fullest manner possible through this annual report.

SIRC is a core component in a system of checks and balances defined under the *CSIS Act* to keep CSIS accountable to Parliament and to all Canadians. Through the work of our Committee, we demonstrate the importance of conducting security intelligence with integrity both domestically and abroad.

However, SIRC's work doesn't end there. We also strive to show Canadians that our organization contributes to the security of Canada by conducting our work with diligence and



Members of SIRC (from left to right):

The Honourable Denis Losier, The Honourable Frances Lankin, The Honourable Dr. Arthur T. Porter (Chair), The Honourable Dr. Philippe Couillard and The Honourable Carol Skelton.

flexibility, and by demonstrating that a small organization such as ours can provide significant value in terms of public service.

Our Committee remains well positioned to respond to the changing threat environment. We have been keeping pace with the changing priorities of CSIS; this includes exploring important changes that have taken place in the relationship between the rights of citizens and the security of the state.

Readers of this year's annual report will also note how the scope and pace of change within the security intelligence field continue to grow. We ask those questions that Canadians expect to see asked in assessing how security intelligence is carried out in Canada.

The Committee believes it is time for a public discussion on the future role of security intelligence and, as a corollary, the review function in support of that role—and whether the status quo meets the goals of the Government of Canada along with the expectations of citizens.

In September 2009, the Honourable Raymond Speaker completed his term on the Committee. Readers should also be aware that in June 2010, the Honourable Gary Filmon, P.C., O.C., O.M. completed his term as Chair of SIRC. All Members of the Committee wish to thank Mr. Filmon for his strong and effective leadership, and Mr. Speaker for his substantial contribution to security intelligence review in Canada. SIRC wishes them the very best in all their future endeavours.

SIRC carries out its mission and mandate with an enormous sense of pride and with a commitment to public service excellence. We are pleased to share with Parliament and all citizens of Canada summaries of our reviews and investigations undertaken during the 2009–2010 fiscal year. Through this annual report, we hope to demonstrate to all Canadians both the thoroughness of our work, and a recognition of the gravity of the task at hand for CSIS in carrying out its duties in helping to safeguard the security of Canada and its citizens.

ABOUT THIS REPORT

SIRC provides assurance to Parliament—and through it, to Canadians—that CSIS investigates and reports on threats to national security in a manner that is effective and that respects the rule of law and the rights of Canadians.

The *CSIS Act* gives SIRC full access to any information under the control of the Service. As a result, SIRC may examine all of CSIS's files and all of its activities—no matter how

highly classified that information may be. The sole exception is Cabinet confidences (i.e., written and oral communications that contribute to the collective decision-making of Ministers).

This annual report summarizes SIRC's key analyses, findings and recommendations arising from its reviews and complaints investigations. It has three sections:

Section 1:

The year in review

An analysis of prominent developments within the security intelligence milieu, and how these relate to select findings and recommendations by SIRC from the past year.

Section 2:

Summaries of SIRC reviews and complaints

A synopsis of reviews completed by SIRC, as well as the complaint reports it has issued during the period covered by this report.

Section 3:

SIRC at a glance

Details about the outreach, liaison and administrative activities of SIRC, including its annual budget and expenditures.

SECTION 1: THE YEAR IN REVIEW

A Decade of “The New Normal”

Nearly a decade has passed since the terrorist attacks of 9/11 fundamentally altered Canada’s national security paradigm, and today Canadians see a security environment vastly different from the Cold War reality in which the Canadian Security Intelligence Service was created.

Decisions were taken and changes made post-9/11 to respond quickly to what was understood at the time about the threat of terrorism—sometimes without the benefit of much public debate. Indeed, Canada’s *Anti-Terrorism Act* (ATA)—designed to improve Canada’s ability to detect, investigate and stop terrorist activities at home and abroad—was enacted in the span of just three months.

Billions of dollars in new funds were identified in the 2001 federal budget on a range of activities under the Public Security and Anti-Terrorism Initiative, all with the objective of enhancing Canadian security. To put the magnitude of CSIS’s growth during the past decade into perspective: in 2000, CSIS had a budget of \$179 million. By 2009, CSIS’s budget had more than doubled, reaching \$430 million. As part of the broader anti-terrorism initiative, there was a significant reorganization of the security and intelligence community. This included the creation of multiple new structures to better integrate the intelligence community, consistent with the belief that better integration is the key to better intelligence. Moreover, all of this growth and change took place during a very short period of time.

Change came also from the legal environment in which CSIS operates. Intelligence gathered by CSIS is increasingly being used to support criminal prosecutions. The so-called judicialization of intelligence means that CSIS must manage a range of new issues that challenge the way it operates—from handling the testimony of intelligence officers in open court, to dealing with new evidentiary standards that significantly affect how it collects and retains information.

Nothing has changed so markedly as the pushing outwards of Canada’s security intelligence activities. Indeed, CSIS has identified one of its top challenges as strengthening its capacity to be effective internationally in support of its national security mandate. Nowhere is the expanding international role of CSIS more apparent than in Afghanistan, where CSIS has been actively supporting the Canadian Forces since their deployment.

Action and Reaction

The magnitude of change that has taken place in the security and intelligence community, and the speed with which those changes have been implemented, have given rise to some unease. This reaction has been most visible in the O’Connor and Iacobucci Commissions of Inquiry and the engagement of the courts in national security issues, as expressed in a number of landmark judicial decisions.

Similar issues are emerging in open societies worldwide. For example, a judicial ruling in the UK challenged the long-standing principle of confidentiality of intelligence exchanges by ruling that certain pieces of intelligence that originated in the US could be summarized

and made public. British parliamentarians have also questioned the need for some of the legislation passed following 9/11, arguing that the post-9/11 environment led to the extension of previously unthought-of powers to those responsible for national security.

In the United States, meanwhile, there has been significant debate and discussion on the status and fate of the prisoners held at Guantanamo Bay. Indeed, this matter has become one of the most visible and potent reminders of the global reaction to 9/11.

Globally, efforts to make travelling by air more secure have resulted in a range of new measures and procedures—no-fly lists, full-body scanners, and greater restrictions on items permitted on board are all features of travel introduced since 9/11. For Canadians, there is now a requirement to have a passport to enter the United States at all border points.

Questions regarding the form and substance of Canada's national security apparatus have been raised in public and parliamentary debates, driven partly by the high-profile judicial inquiries cited above. Calls for taking stock have come from a range of sources, including CSIS itself. As former CSIS Director Jim Judd stated in 2008 at the Global Futures Forum Conference in Vancouver: "the key question for all of us is whether we are succeeding in matching the institutional changes with our environment. Are these the right changes? Are the transformations happening fast enough? Are we going far enough in changing our organizations and how we do business?"

SIRC's Observations

Throughout its history, SIRC has observed that periods of intense change often result in substantial policy gaps—events move more quickly than the ability of policy makers or parliamentarians to make appropriate or necessary statutory or policy reforms. This

can lead to incrementalism in which a series of relatively small policy or operational adjustments made over time can culminate in large overall change—all in the absence of cohesive direction from government and without active public engagement.

SIRC has conducted several reviews in recent years to assess the challenges and opportunities that CSIS is facing as it expands its operational activities overseas. As the former Committee Chair stated in a recent parliamentary appearance, CSIS needs government direction on these matters to ensure that it is operating overseas in a way that reflects government priorities. SIRC accepts that the *CSIS Act* permits CSIS to collect security intelligence outside of Canadian borders. However, the *nature* of that activity has been changing—from one strictly of liaison to one that allows for operational activity.

Should CSIS exchange information with countries that may engage in human rights abuses? And if so, what should it do with the intelligence it collects? These questions have preoccupied public debate, and the Committee, for many years. SIRC committed in its last annual report to remain vigilant in reviewing this aspect of the Service's activities. SIRC also knows that as CSIS expands its operations internationally, these questions will become more pressing.

Closer to home, CSIS investigative activities regarding terrorism have become more complicated. Increasingly, successful counter-terrorism measures require close collaboration between intelligence and law enforcement personnel, especially since the introduction of the *ATA*. This complex threat and legal environment means that CSIS has had to engage in activities that extend beyond traditional collection and analysis. In particular, one of SIRC's studies this year found that CSIS has used investigative techniques that have the potential to disrupt terrorist acts. Although

SIRC believes that the use of disruption by CSIS is an appropriate response to the current threat environment, the Committee considers that the use of such measures requires appropriate Ministerial direction and guidance.

The closer cooperation of CSIS and law enforcement has raised additional questions. Examining CSIS's relationships with its domestic front-line partners, one review found that while the government has referenced the need for an integrated national security framework across Canada at a general level through the 2004 *National Security Policy*, more detailed direction through established channels would be required for CSIS to realize specific goals regarding integration.

Beyond law enforcement, there has been more demand from across government for CSIS's intelligence assessments and products. This spike in government interest in intelligence generally extends to the realm of foreign intelligence—a secondary mandate for CSIS. In one of this year's reviews, SIRC examined how CSIS's responsibilities in the area of foreign intelligence have evolved over time. SIRC learned that changes in this area have been extensive and found that the collection of foreign intelligence is no longer as limited as it once was. This raises questions about whether there should be a dedicated foreign intelligence service in Canada, consistent with past thinking on the need to maintain a distinction between foreign and security intelligence, as well as international practice in this regard. This is a question that SIRC has put to the Minister of Public Safety directly through its Section 54 review of CSIS's foreign intelligence program.

Conclusion

In SIRC's 1998–1999 annual report, the Committee wrote: “Canada's history in the field of security intelligence (not to mention sound public policy making) teaches us that it is foresight and opportunity, not crisis and scandal, which should be the spurs to building upon the achievements of recent years.” Those sage words were written well before the events of 9/11 created an overwhelming need for action.

In that same annual report, the Committee stated that Canada's security intelligence apparatus was due for a thorough, evidence-based review. More than ten years have passed since then. In the intervening years, the Government of Canada has committed to continuing its efforts to enhance the framework that supports Canada's national security apparatus, including undertaking fundamental reform of the system of oversight and review of that national security apparatus.

SIRC suggests that it is time for a public discussion on what Canadians expect of their intelligence agencies and on the real risks and benefits that such work entails. This should include a discussion about what role is most appropriate for CSIS vis-à-vis foreign intelligence and overseas activities, and an acknowledgement of the tradeoffs that may be required for security intelligence to be effective well into the future.

SECTION 2: SUMMARIES OF SIRC REVIEWS AND COMPLAINTS

A. Reviews

SIRC's reviews provide Parliament and Canadians with a comprehensive picture of the Service's operational activities. SIRC also carefully examines how CSIS performs its duties and functions to determine if the Service is acting appropriately, effectively and in accordance with the law.

SIRC's reviews provide a retrospective examination and assessment of specific CSIS investigations and activities. The Committee's reviews include findings and, where appropriate, recommendations for the Service and for the Minister of Public Safety. All of SIRC's reviews are forwarded to both the Director of CSIS and the Inspector General of CSIS. SIRC may also provide reports directly to the Minister of Public Safety on any matter which the Committee identifies as having special importance, or which the Minister asks SIRC to undertake.

Each year, SIRC requests a status report from the Service on its recommendations arising from the previous year's reviews and complaint decisions. The status reports give SIRC the opportunity of tracking the implementation of its recommendations and of learning about the practical impact of those recommendations on CSIS. The reports also give CSIS an opportunity to respond formally to the reviews and decisions. This process is thus an important part of the ongoing discussion between CSIS and SIRC and is a benefit to both. Though non-binding, over the years SIRC's recommendations have contributed to making CSIS a better and more accountable organization.

During the 2008–2009 review period, SIRC made seven recommendations from the reviews it conducted. These recommendations were included in the 2008–2009 Annual Report and are available on the SIRC website. Two of the recommendations stem from SIRC's review of CSIS's role in the matter of Omar Khadr. The main substance of the recommendations from this review was that CSIS should establish a policy framework to guide its interactions with youth, consistent with evolving expectations of how an intelligence agency should operate and perform in a contemporary democratic society. SIRC is pleased to report that CSIS has committed to integrating into its policies special considerations to govern its interactions with youth.

Find out more about SIRC's earlier reviews

Over the years, SIRC has reviewed a wide range of CSIS activities. For example, SIRC has examined how the Service carries out its mandate abroad by looking at activities undertaken at its various stations around the world; the activities and investigations of CSIS regional offices; CSIS's cooperation and exchanges of information with domestic and foreign partners; and specific operational activities such as CSIS's use of human sources. A complete listing of SIRC's past reviews can be found on the Committee's website (www.sirc-csars.gc.ca).

SIRC's research program is designed to address a broad range of subjects. In deciding which matters to review, SIRC considers:

- events or developments with the potential to represent threats to the security of Canada;
- priorities and concerns identified by Parliament or in the public domain;

- activities by CSIS that could have an impact on individual rights and freedoms;
- issues identified in the course of SIRC's complaints functions;
- new directions or initiatives announced by, or affecting, CSIS;
- the need to assess regularly each of the Service's branches and regional offices; and
- the CSIS Director's annual classified report submitted to the Minister of Public Safety.

Each review results in a snapshot of the Service's actions in a specific area. This approach allows SIRC to manage the risk inherent in being able to review only a small number of CSIS activities in any given year.

SIRC's researchers consult multiple information sources to examine specific aspects of the Service's work. As part of this process, researchers may arrange briefings with CSIS employees, as well as examine individual and group targeting files, human source files, intelligence assessments and warrant documents, plus files relating to CSIS's cooperation and operational exchanges with foreign and domestic agencies and partners, among other sources that vary between reviews. The goal is to create a diverse pool of information so that SIRC can ensure it has thoroughly reviewed and completely understood the issues at hand.

Accountability matters

SIRC is one of several mechanisms designed to ensure CSIS's accountability. In addition to the reviews and complaints investigations conducted by the Committee, the Service also remains accountable for its operations through the Minister of Public Safety, the courts, the Inspector General of CSIS, the central agencies of government (e.g., Privy Council Office, Treasury Board Secretariat), the Auditor General, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

SIRC REVIEW: How CSIS Identifies and Addresses Intelligence Priorities

Context

CSIS's core mandate is to collect and analyse security intelligence and to advise the Government of Canada on threats to national security. To accomplish this, the Service must first define and prioritize the government's intelligence requirements. Recently, in response to growing demands for security intelligence across government, CSIS has initiated a multi-year re-engineering of its priority-setting and planning process so that it can continue to increase its collection capacity.

SIRC's Review

SIRC undertook a review of CSIS's 2007–2008 planning process, providing a snapshot of how the Service operated prior to implementing its re-engineering initiative. Specifically, it examined how CSIS defined, prioritized and monitored its intelligence priorities under Section 12 and Section 16 of the *CSIS Act*—in essence, the source of its legal authority to collect, analyse and retain information, and to assist in the collection of foreign intelligence in Canada. SIRC was particularly interested in how intelligence priorities are communicated to CSIS branches and regions.

Requirements under Section 12 are generally defined by CSIS independently through its planning process. However, Section 16 requirements are initiated outside the Service. They are defined through detailed discussions with Foreign Affairs and International Trade Canada and the Department of National Defence, who must formally request that CSIS collect information or intelligence to meet their needs.

Section 12 of the *CSIS Act*

This section authorizes CSIS to collect, analyse and retain information and intelligence on activities that are considered "threats to the security of Canada." It also is the basis on which the Service reports and advises the Government of Canada on its findings.

Section 16 of the CSIS Act

This section authorizes CSIS to assist in the collection of foreign intelligence in Canada.

SIRC noted several challenges in how the Service defined and monitored its own intelligence needs during the 2007–2008 planning cycle. These included the lack of a centralized planning document to integrate and prioritize branch intelligence requirements, and problems in engaging federal government stakeholders to define their specific intelligence requirements.

SIRC is pleased that the Service has undertaken to develop a more detailed intelligence requirements process, and believes this will help address many of the challenges identified in the course of this study. Changes being initiated by the Service to its planning process include enhanced dialogue with government stakeholders as a means of better directing Service collection activities to meet the Government of Canada's intelligence requirements. As part of these efforts, CSIS's Intelligence Assessments Branch will incorporate all intelligence needs into a centralized planning document. This will enable CSIS Regions to better allocate resources to meet the needs of its various investigations.

The effectiveness of CSIS's new intelligence requirements consultative process will depend on government partners who understand CSIS's capabilities and limitations, and who are actively engaged in articulating their needs to the Service. To help ensure the success of

this re-engineering initiative, SIRC encouraged the Service to ensure that government stakeholders have a good understanding of the new intelligence planning process.

There were no recommendations arising from this review.

SIRC's REVIEW: CSIS's Relationships With Select Domestic Front-Line Partners

Context

It is widely acknowledged in Canada and abroad that the threat of terrorism is beyond the capacity of any one organization to address single-handedly. The Canadian government's *National Security Policy* (2004) acknowledges the need for integration, collaboration and effective partnerships among a range of security and intelligence partners to address threats to national security. For its part, CSIS has long recognized the need to work with its domestic partners as part of its efforts to investigate the contemporary threat environment.

SIRC Review

This study examined the relationship between CSIS and its front-line domestic partners, who together guard against threats to national security. The review focused on partner exchanges, the reasoning behind individual instances of cooperation, and the implications these partnerships might have for the Service. It also considered these relationships within the framework of increased cooperation and integration within Canada's security and intelligence community—a trend shaped by the *National Security Policy* (2004).

Given the very different roles, mandates and government-directed authorities of its domestic partners, and given the different imperatives that CSIS has in comparison to its partners (i.e., it is driven by long-term intelligence/information-gathering), this study asked how exactly those relationships are managed.

SIRC found that the larger the jurisdiction of the domestic agency, the higher the level of coordination and interaction the Service assigns to it. National partners, such as the Canadian Border Services Agency, were provided with liaison from CSIS Headquarters, who employed detailed tools to manage, maintain and analyse that relationship over a period of time. For partners at the provincial (e.g., Ontario Provincial Police) and municipal (e.g., Vancouver Police Department) levels, activity tended to be a regional-level responsibility, conducted most notably via CSIS liaison officers.

Overall, SIRC found that CSIS does very well at cooperating with its front-line domestic partners, meeting with them regularly, enjoying productive relationships and systematically tracking their information exchanges. However, there is still work for the Service to promote the further integration for joint planning activities with its domestic front-line partners—a strategy that is enunciated in the government’s *National Security Policy*.

Recommendations In Brief

- 1) CSIS should reconceptualize its primary tool for managing federal relationships—a tool it calls the Domestic Liaison Program—given the lack of understanding of its function and utility within the Service, and given the absence of tangible results connected to the program thus far.
- 2) CSIS should take advantage of its access to high-quality information emanating from its law enforcement partners, by adding to its reporting a category to indicate that it received intelligence from those partners.
- 3) Should the Government of Canada wish to initiate cultural or procedural change concerning the manner in which CSIS interacts with its law enforcement partners, it should do so through the conventional tools that provide direction to the Service (e.g., Ministerial Direction or national priorities), rather than through public policy documents.

SIRC REVIEW: CSIS's Activities Involving Fundamental Societal Institutions

Context

CSIS has long exercised special care when undertaking intelligence investigations that affect—or even appear to affect—fundamental societal institutions. These include the academic, political, religious, media and trade union sectors—all of which were recognized in 1981 by the *McDonald Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP* as constituting a unique environment for the collection of intelligence. It is a key principle in Canada to weigh various investigative techniques against possible damage to either civil liberties or to these institutions themselves. This principle continues to shape the Service's investigative activities that affect fundamental societal institutions.

SIRC's Review

This review had two distinct yet related objectives. First, it examined CSIS's investigation of threat-related activities within fundamental societal institutions, focusing on the religious sector. Of particular interest was how the Service conducted its investigations without hindering the proper functioning of fundamental institutions or encroaching on individual liberties, as well as how they managed the delegation of decision-making authority overseeing those investigations. Second, it explored CSIS's liaison and outreach efforts with members of the community, many of whom are active members of fundamental societal institutions. In recent years, the Service has implemented a community outreach program to explain more effectively to Canadians its role and mandate.

CSIS's Outreach program

Beginning in 2005, CSIS launched a community outreach program, including what it described as a "strategic and coherent corporate function." Similar to outreach efforts of other federal departments and agencies, this was designed to communicate more effectively with Canadians and to explain its role and mandate to decision makers, citizens, media, academics, security stakeholders and cultural communities. CSIS's program objectives are to improve its public image and citizens' understanding of its role, and to enhance its operations in Canada's large urban centres. CSIS focused particularly on engaging groups who expressed concern that the enhanced security measures taken since 9/11 had violated their civil liberties or harmed their reputations.

With respect to the first objective, SIRC found that CSIS was collecting and retaining information concerning threat-based activities and events taking place within the religious sector. However, this information was related only to the activities of CSIS targets or to threat-related activities such as distributing literature that promoted violence.

SIRC also found that CSIS's fundamental institutions policy and its implementation were strong, and prevented the inappropriate

investigation of religious institutions. SIRC's study stressed that it is incumbent on the Service to maintain its vigilance with regard to investigations that have the potential to affect fundamental institutions.

With respect to the second objective, CSIS's main methods of community engagement include attending meetings of advisory committees representing various ethno-cultural groups, as well as making public presentations at various functions, such as information sessions and community events, on the Service's mandate and role. The goal is to build relationships while emphasizing that all Canadian citizens have a duty to inform authorities of threats to the security of Canada.

SIRC believes that CSIS can improve its outreach program and may be able to draw lessons from the community-policing model. There are valuable lessons to be learned from an approach that emphasizes an interactive, collaborative and mutually beneficial relationship between communities and law enforcement.

Successful outreach hinges on obtaining community support and cooperation. Studies have found that the selective use of community capital for national security reasons can easily undermine the fragile trust-based social relationships between local police and communities. Therefore, although increased interaction with ethnic communities clearly holds operational benefits for the Service, outreach does have its complexities and limitations.

In the long term, if CSIS wishes to sustain its outreach program, it must be clear in establishing benchmarks against which the program's success can be measured. Moreover, there must be a Service-wide understanding of what the program can and cannot achieve. Finally, successful and continued community engagement requires a mutually beneficial relationship—one that

Recommendation In Brief

SIRC is concerned about the delegation of authority related to investigations involving fundamental institutions. Therefore, SIRC recommends that CSIS follow up within one year to ensure that recent changes to the delegation of authority have retained the challenge and balancing functions that had been embedded in policy.

takes into consideration what the communities involved can gain from participating in CSIS's outreach efforts.

SIRC REVIEW: Review of the Section 16 Program and the Use of Information Collected

Context

Canadian foreign intelligence capabilities have been a recurrent theme of discussion and debate in Canada for over half a century. Section 16 of the *CSIS Act* defines foreign intelligence as any information about the capabilities, intentions or activities of a foreign state, foreign national or foreign organization. By contrast, Section 12 of the *CSIS Act* defines security intelligence as information and intelligence related to "threats to the security of Canada."

A critical restriction placed on CSIS is that Section 16 information can only be collected within Canada, and cannot be collected on a Canadian citizen, a permanent resident of

SIRC's review of CSIS's Section 16 Program and the use of information collected, was completed pursuant to Section 54 of the CSIS Act, which allows the Committee to forward to the Minister of Public Safety a special report on any matter that relates to CSIS's performance of its duties and functions. These reports are reserved for matters that raise particularly difficult or high-profile issues that SIRC believes need to be brought to the Minister's direct attention.

Canada, or a corporation incorporated by or under an Act of Parliament or the legislature of a province.

The creation of CSIS saw primacy given to security intelligence—reflected through National Intelligence Priorities—with a narrow secondary mandate to assist in the collection of foreign intelligence. This model distinguishes Canada from most other Western democracies: the Service has a dual role, and its Section 16 collection is constrained by domestic borders. By contrast, in most Western democracies security intelligence and foreign intelligence are carried out by separate agencies. In those situations, foreign intelligence agencies operate exclusively in foreign jurisdictions and by definition break the laws of those jurisdictions in order to collect information.

Over the decades, various governments as well as SIRC have examined the utility of Canadian agencies operating as spies in addition to spy catchers. The consensus has consistently been that the status quo should be maintained, with Canada receiving the vast

majority of its foreign intelligence through open-source collection by the Department of Foreign Affairs and International Trade and by the Department of National Defence, or from technical source collection through the Communications Security Establishment.

SIRC's Review

This review examined the Service's Section 16 program, focusing on how cumulative changes have affected the once-rigid distinctions between Section 12 and Section 16.

The review found that CSIS's policies and procedures for collecting, analysing and disseminating products under Section 16 of the *CSIS Act* have evolved to reflect greater demands for intelligence across government. To meet these demands, the Committee found that the Service has increasingly linked Section 12 and Section 16 priorities—what CSIS refers to as *blended collection*.

SIRC is concerned at the potential implications of the melding of the Service's Section 12 and Section 16 mandates and concludes that these changes are of consequence for the future direction of the Service. If this were to continue, CSIS could become what Parliament never intended it to be: namely, a Service with equal security intelligence and foreign intelligence mandates. Such a development would not only go against public arguments to the contrary, but would additionally ignore the

Recommendation In Brief

The Committee recommends that the Government of Canada provide direction and/or guidance to the Service concerning its expanding role in foreign intelligence.

longstanding practice of respected allies who intentionally separated these divergent intelligence functions to help ensure government control and accountability.

SIRC REVIEW: CSIS's Use of Disruption to Counter National Security Threats

Context

The nature of terrorism today has complicated the ways in which CSIS conducts its investigative activities. Increasingly, successful counter-terrorism measures require close collaboration among intelligence and law enforcement personnel, especially since the introduction of the *Anti-Terrorism Act*.

This complex threat and legal environment means CSIS has had to engage in activities that extend beyond traditional collection and analysis. For example, whenever CSIS conducts investigations, an intended or unintended consequence can be to counter or disrupt a threat to national security. This may include making it generally known to targets that their activities are being investigated, thus reducing the likelihood that the targets will continue with their plans. It is also possible that a threat may be disrupted unintentionally, wherein an activity undertaken by the Service could dissuade an individual from pursuing future threat-related behaviour even though that result was not intended.

The Service recognizes that such tactics depart from typical forms of information collection, and that certain risks must be managed when undertaking this investigative activity. Despite this risk, CSIS regards these efforts to be in accordance with the *CSIS Act*.

SIRC's Review

SIRC understands that countering or disrupting is part of investigating threats to national security, and may even be neces-

sary to protect Canadians. However, the Committee's review raised four issues concerning the Service's use of disruption. These require further consideration.

First, disruption potentially overlaps with efforts already exercised by police agencies in Canada. Second, although CSIS's mandate under Section 12 does not explicitly prohibit the use of disruption, neither does the authority to collect and analyse intelligence and report to and advise the Government of Canada thereon, appear to capture such activities. Third, SIRC believes that Ministerial knowledge of CSIS's use of disruption would be appropriate in certain circumstances. Fourth, there are no CSIS guidelines to help with the design and implementation of disruption operations, or to prepare for the potential consequences of such investigative activity.

The Service's statutory mandate resulted from a series of illegal acts and practices carried out by the RCMP, examined in the *McDonald Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP*. The *CSIS Act* and the *Security Offences Act* were designed to ensure that security offences would be investigated by the police and prosecuted in the courts, while security intelligence collection and analysis would be performed by CSIS. Additionally, Canadians were to take comfort in knowing that the federal government was clear on where the lines of demarcation lay between law enforcement and intelligence.

The McDonald Commission also recognized that government and police forces in Canada require *advance intelligence*—emphasis on those two words would later become key to CSIS's mandate, an organization devoted to information gathering, analysis and dissemination. As the McDonald Commission stated:

“The preventing or countering action is taken by a police force or government department exercising an authorized government function, and the security intelligence agency’s contribution is confined to its proper role of collecting and reporting security intelligence.”

This view of an intelligence agency’s role is consistent with the CSIS Director’s May 11, 2010, testimony before a House of Commons Standing Committee. For example, when asked if CSIS has sufficient legislation powers in place to do its job, and if that meant that preventative arrest and investigative hearings were therefore not required, the Director responded:

“I would say that question is more appropriately answered by my colleague the Commissioner of the RCMP. From our perspective, what we try to do is collect information, make it available to the police and others and it’s for them to decide whether they’re going to do something to disrupt or counter.”

The nature of contemporary terrorism has complicated matters for federal departments and agencies. For the Service, it has meant adapting to novel threat environments, including a progression toward increased foreign activities and investigations within cyberspace. SIRC believes the use of investigative techniques that result in disruption is also a manifestation of CSIS’s efforts at adapting to the changing threat and legal environment.

The Committee believes that if CSIS has determined it is necessary to disrupt threats to national security, then the Government of Canada should be made aware of this. This goes to the heart of Ministerial accountability for the Service and therefore should be conducted in accordance with the Minister’s full knowledge.

Furthermore, while there is ample and well-tested CSIS policy on both the conduct of investigations and interviews, SIRC maintains that clear rules and procedures regarding deliberate or probable disruption are necessary for the Service to account for the use of its powers.

Recommendations In Brief

- 1) SIRC recommends that CSIS seek Ministerial guidance and direction regarding the use of disruption.
- 2) SIRC also recommends that CSIS develop formal guidelines regarding its use of disruption.

SIRC's REVIEW: CSIS's Decision-Making In Relation to Foreign Investigative Activities

Context

CSIS policy concerning Foreign Investigative Activities has evolved rapidly over the past few years, a reflection of the expansion of the Service’s overseas activities that have become a significant source of the information and advice which they provide to government. As those activities have expanded, new challenges—from the management of foreign relationships and of CSIS personnel, to securing the personal safety of CSIS employees abroad—have all come to the fore.

SIRC Review

This review explored CSIS decision-making related to Foreign Investigative Activities by studying activities at three Foreign Offices, the locations of which are classified. A large portion of the review focused upon a new decision-making tool, which permits the delegation of operational decision-making downward to the Foreign Office from CSIS Headquarters when the level of risk is assessed as low. SIRC found that this delegation provided for improved and practical use of local expertise, had a positive effect on perceptions of the Service by its partners and allies, and increased the efficacy of local operations, while allowing adequate consultation with CSIS in Ottawa. Although the specific risks and cost of each case must be evaluated against its potential gains, this new tool for local authority has developed into a useful Service practice.

This review also explored a specific Service foreign relationship and found the relationship to be one that warrants further and careful consideration by CSIS. As the Service increases its activities overseas, such relationships will become increasingly central to the effectiveness of the information collected and provided to government, and hence, must be pursued with more attention to the level of risk that they carry.

Finally, this review examined elements of the Service's recent policies concerning the use of firearms. Because SIRC found certain elements of the policy to be underdeveloped, the Committee recommended several concrete steps to shore up Service practice and thinking on this subject.

Recommendations In Brief

- 1) The Service has made its case to DFAIT (and through this review, to SIRC) in support of a cautious resumption of operational exchanges with a particular foreign agency; CSIS is confident that the risks of human rights violations and other operational risks can be professionally managed, and that proper precautions can be taken. However, SIRC recommends that CSIS reconsider the utility of re-establishing exchanges of operational information with this foreign agency.
- 2) SIRC recommends that CSIS clarify its criteria for declaring a Dangerous Operating Environment.
- 3) SIRC recommends that, should CSIS seek to change the scope of its policy on firearms, it should do so only after additional careful study and after consultation with, and approval of, the Minister of Public Safety.

SECTION 2: SUMMARIES OF SIRC REVIEWS AND COMPLAINTS

B. Complaints

09/10

In addition to its review function, SIRC conducts investigations into complaints concerning CSIS. Complaint cases may begin as inquiries to SIRC—either in writing, in person or by phone. Once a written complaint is received, SIRC staff will advise a prospective Complainant about what the *CSIS Act* requires to initiate a formalized procedure for complaints investigations.

Process

Once a written complaint is received, SIRC conducts a preliminary review, which can include any information that might be in the possession of CSIS, except for Cabinet confidences. Where a complaint does not meet certain statutory requirements, SIRC declines jurisdiction and the complaint is not investigated.

If jurisdiction is established, complaints are investigated through a quasi-judicial hearing presided over by one or more Committee members, assisted by staff. A party has the right to be represented by counsel and to make representations at the hearing. Pre-hearings may be conducted to establish and agree on procedures with the Complainant and/or the Complainant's counsel, and with the respondent (CSIS) and the respondent's counsel.

SIRC's legal team provides advice on procedural and substantive matters, and will also cross-examine Service and other witnesses when, for national security reasons, evidence must be heard without the Complainant being present.

Once SIRC has established jurisdiction, the time to resolve a complaint can vary in length depending on a number of factors, including the complexity of the file, the quantity of documents to be reviewed, the number of hearings, and the availability of the participants.

What is the difference between a review and a complaint investigation?

A **review** is initiated by SIRC and entails in-depth research and analysis of CSIS's performance in carrying out its duties and functions as described in the *CSIS Act*, culminating in a report. A **complaint** investigation is initiated by an individual or group who may make a complaint to SIRC with respect to: "any act or thing done by the Service" (Section 41); denials or revocation of security clearances to government employees or contractors (Section 42); referrals from the Canadian Human Rights Commission; and Minister's reports in regards to the *Citizenship Act*. Research and reports constitute SIRC's review function, while complaint investigations are conducted as part of a quasi-judicial process.

Types of Complaints

The types of complaints that SIRC investigates are described in the *CSIS Act* and take several forms. Under Section 41 of the *CSIS Act*, SIRC investigates "any act or thing done by the Service." Under Section 42, it investigates denials of security clearances to federal government employees and contractors. Section 42 does not permit SIRC to accept jurisdiction to

hear complaints concerning less intrusive background screening or reliability checks, which are conducted simply to determine the trustworthiness or suitability of a potential federal employee. These complaints are addressed through an organization’s designated grievance procedure or, potentially, under Section 41 of the *CSIS Act*.

When SIRC’s investigation of a complaint made under Section 41 is concluded, the Committee provides a report to the Director of CSIS, the Minister of Public Safety and the Complainant.¹ Summaries of these reports, edited to protect national security and the privacy of Complainants, are also included in SIRC’s annual report to Parliament.

Pursuant to Section 42 of the *CSIS Act*, individuals who have been denied a security clearance must be informed of this action by the Deputy Head of the organization. These individuals have the right to make a complaint to SIRC and, where appropriate, SIRC will investigate and report its findings and any recommendations to the Minister, the Director of CSIS, the Deputy Head concerned and the Complainant.

Table 1 provides the status of all complaints directed to SIRC over the past three fiscal years. The total number of files include: those that are carried over from the past fiscal year; new complaints (including those that were deemed to be misdirected to SIRC, deemed to

**Did you know that...
SIRC investigates complaints referred by the Canadian Human Rights Commission**

According to the *Canadian Human Right Act*, if the Canadian Human Rights Commission receives written notice from a Minister of the Crown that a practice to which a complaint relates is a matter of national security, the Commission can either dismiss the complaint or refer the matter to SIRC. On receipt of such a referral, SIRC carries out an investigation and, after consulting with the Director of CSIS, reports its findings to the Canadian Human Rights Commission, to the Minister who referred the complaint, as well as to the Complainant.

be outside SIRC’s jurisdiction, or investigated and resolved without a hearing (i.e., via an administrative review); and those complaints that were resolved by means of a full hearing and a subsequent report. In 2009–2010, four such reports were issued.

Table 1: Complaints			
	2007–08	2008–09	2009–10
Carried Over	20	15	22
New	32	30	32
Total	52	45	54
Closed	37	23	23

1 The Complainant receives a declassified version of the report.

How SIRC determines jurisdiction of a complaint...

...under Section 41

Under Section 41 of the *CSIS Act*, SIRC shall investigate complaints made by "any person" with respect to "any act or thing done by the Service." Before SIRC investigates, two conditions must be met:

- 1) The Complainant must first have complained in writing to the Director of CSIS and not have received a response within a reasonable period of time (approximately 30 days), or the Complainant must be dissatisfied with the response; and
- 2) SIRC must be satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

SIRC cannot investigate a complaint that can otherwise be addressed under existing grievance procedures of the *CSIS Act* or the *Public Service Labour Relations Act*.

...under Section 42

With respect to security clearances, Section 42 of the *CSIS Act* says SIRC shall investigate complaints from:

- 1) Any person refused federal employment because of the denial of a security clearance;
- 2) Any federal employee who is dismissed, demoted, transferred or denied a transfer or promotion for the same reason; and
- 3) Anyone refused a contract to supply goods or services to the government for the same reason.

These types of complaints must be filed within 30 days of the denial of the security clearance. SIRC may extend this period if valid reasons are presented.

SIRC INVESTIGATION: Alleged Improper Conduct By CSIS

SIRC investigated a complaint pursuant to Section 41 of the *CSIS Act* in which the Complainant alleged disrespectful and inappropriate conduct by CSIS, and the Service's lack of interest regarding the Complainant's experiences in a foreign country.

As part of SIRC's investigation, a hearing was held. The Complainant testified that he had contacted CSIS by telephone to recount to a CSIS employee his experiences in a foreign country and had offered to provide additional

written information. The Complainant further testified that after calling the CSIS employee a number of times and after sending the CSIS employee numerous letters, he received a call from a second CSIS employee who allegedly threatened him and who was rude and obnoxious on the phone. SIRC also heard the testimony of the CSIS employee whose conduct was alleged to be improper, and was left with two different versions of the facts.

In the absence of corroborating evidence to prefer one version over the other, SIRC found that the Complainant had not been able to demonstrate, on a balance of probabilities, that the CSIS employee in question had engaged

in disrespectful and inappropriate conduct. Further, with respect to CSIS's alleged failure to take seriously the Complainant's experiences in a foreign country, SIRC found the allegation to be unsubstantiated.

SIRC INVESTIGATION: Alleged Unauthorized Consultation By CSIS*

SIRC investigated a complaint, filed under Section 41 of the *CSIS Act*, in which the Complainant alleged that CSIS had consulted a third party entity without obtaining the Complainant's consent.

After its investigation, SIRC concluded that it was satisfied with the explanation provided by CSIS and found that CSIS had the proper authorization to consult with the third party entity on the Complainant's file and that it did not need the Complainant's consent.

Recommendation In Brief

SIRC recommended that CSIS approach the third party entity to request the removal of any CSIS reference in the Complainant's file to ensure that in the future, no one other than the Complainant will have knowledge of CSIS's inquiry with the third party entity.

SIRC INVESTIGATION: Alleged Harassment and Interference By CSIS In Obtaining Employment

SIRC investigated a complaint that CSIS interfered with the Complainant's efforts to obtain federal government employment by inducing her to provide CSIS with information, and that in the course of this interference, CSIS acted in a coercive, harassing and intimidating manner.

The Complainant sought to obtain a number of contract positions within the federal government. However, the Department of Public Works and Government Services (PWGSC)—the department that has the authority to confer an applicant's reliability status—would neither grant nor deny her that status.

PWGSC's refusal overlapped with a series of interviews of the Complainant by CSIS in which the Service expressed an interest in obtaining information from the Complainant concerning past associations and time spent abroad.

SIRC's investigation established that PWGSC's decision not to grant the Complainant's reliability status request was neither directly nor indirectly caused by CSIS. Although the status was granted shortly after the Complainant filed a complaint to CSIS, SIRC is satisfied in this instance as well that the decision to grant the status was independent of the Complainant's actions with respect to CSIS.

**Note: This report was signed in May 2010.*

An additional component of the complaint concerned the manner in which CSIS allegedly conducted interviews with the Complainant. Specifically, the Complainant alleged CSIS employees acted aggressively and in a manner that was improperly coercive and intrusive. Further, she maintained that alleged suggestions by CSIS during two of the interviews—that her cooperation would determine the outcome of her security clearance requests in the future—amounted to improper intimidation. SIRC took these allegations very seriously and reviewed the evidence carefully.

SIRC concluded that interviews can be aggressive and pressing and still be conducted within the bounds of propriety—as they were in this case. Although the Complainant found the interviews upsetting, SIRC found that the interviews were conducted appropriately.

SIRC also investigated the second point of the complaint, regarding CSIS's references to the Complainant's potential need for a security clearance. SIRC found that although CSIS interviewers agreed that they conveyed to the Complainant an explicit connection between her honesty during the interviews and the likelihood that she might obtain a security clearance in the future, the statements by the

interviewers in this regard were correct. If a person is dishonest in an interview with CSIS, the ability to obtain a security clearance in the future could be seriously impaired. SIRC agreed with CSIS that this type of statement can be fair notice to the person being interviewed. That said, SIRC is well aware that threats can be both explicit and implied. In this situation, SIRC was satisfied the interviewers did not cross the line between giving fair notice and conveying threats.

Recommendation In Brief

SIRC recommended that CSIS approach the appropriate Treasury Board Secretariat officials to ensure that government departmental security officials are aware of and are encouraged to use the guidelines and approvals processes for making inquiries beyond those described in the Government Security Policy for reliability status.

SIRC INVESTIGATION: Alleged Improper and Unprofessional Conduct By CSIS*

In this case, SIRC investigated a complaint concerning the conduct of a CSIS employee. Specifically, the Complainant alleged that the CSIS employee acted improperly and unprofessionally and, as a result, there was a detrimental effect on his life.

SIRC's investigation included a detailed review of CSIS's documents as well as testimony from the Complainant, a member of the Complainant's family and representatives from CSIS. On the basis of the evidence, SIRC was unable to conclude that the CSIS

employee's actions had the alleged detrimental effect on the Complainant's life. In particular, SIRC found that there had been sufficient external factors that could have contributed to the Complainant's misfortune.

Notwithstanding the fact that the CSIS employee in question was unable to testify and that no other CSIS official could testify on the conduct of the CSIS employee when meeting with the Complainant, SIRC concluded that there was credible evidence that the CSIS employee acted inappropriately during the period in question. SIRC found that the documentary evidence showed inconsistencies which could have been detected by CSIS management, and that this suggested a lack of effective oversight.

**Note: This report was signed in May 2010.*

SECTION 3: SIRC AT A GLANCE

Committee Membership

SIRC is chaired by the Honourable Dr. Arthur T. Porter, P.C., M.D. The other Committee Members are: the Honourable Frances Lankin, P.C.; the Honourable Denis Losier, P.C.; the Honourable Dr. Philippe Couillard, P.C., M.D.; and the Honourable Carol Skelton, P.C.

All Members of SIRC are Privy Councillors, and are given full access to highly classified government information. Members are appointed by the Governor-in-Council after consultation by the Prime Minister with the leaders of the opposition parties.

In addition to attending regular committee meetings, Members preside over complaint hearings. Reviews and complaint reports are prepared in consultation with SIRC staff. Members also visit CSIS regional offices, appear before parliamentary committees and exercise other duties associated with their responsibilities.

Staffing and Organization

SIRC is supported by an Executive Director, Susan Pollak, and an authorized staff complement of 20, located in Ottawa. The staff includes a Research Manager, a Senior Counsel, a Corporate Services Manager, and other professional and administrative staff.

Committee Members provide staff with direction on research and other activities that are identified as a priority for the year. Management of day-to-day operations is delegated to the Executive Director with direction, when necessary, from the Chair as Chief Executive Officer.

As part of their ongoing work, the Chair of SIRC, Committee Members and senior staff participate in regular discussions with the CSIS

Committee Activities

October 2009: The Executive Director met with organizers of the International Intelligence Review Agencies Conference (IIRAC) in Sydney, Australia to design the program for the March 2010 conference.

October 2009: Several staff attended a conference of the Canadian Association of Security and Intelligence Studies, held in Ottawa.

November 2009: The Executive Director gave a lecture at a Carleton University course on National Security and Intelligence in the Modern State.

January 2010: The Executive Director, along with representatives from CSIS, including the Office of the Inspector General, the Department of Justice, and Foreign Affairs and International Trade Canada, participated in a capacity-building exercise in Costa Rica.

March 2010: The Chair, Committee Members and the Executive Director attended the International Intelligence Review Agencies Conference, hosted by the Inspector-General Intelligence and Security in Sydney, Australia.

executive and staff and other senior members of the security intelligence community.

These exchanges are supplemented by discussions with academics, security and intelligence experts and other relevant organizations. These activities enrich SIRC’s knowledge about issues affecting national security intelligence.

SIRC also visits CSIS regional offices on a rotating basis to understand and assess the day-to-day work of investigators in the field. These visits give Committee Members an opportunity to be briefed by regional CSIS staff on local issues, challenges and priorities. It is also an opportunity to communicate SIRC’s focus and concerns.

During the 2009–2010 fiscal year, SIRC visited two regional offices.

Performance

To fulfil its mandate, SIRC carries out activities to meet the following strategic outcome:

To ensure that CSIS performs its duties and functions in accordance with the law, policy and Ministerial Direction.

With respect to human resources, SIRC continues to manage its activities within allocated resource levels. Staff salaries and travel within Canada for Committee hearings, briefings and review activities represent its chief expenditures. Table 2 below presents a breakdown of actual and estimated expenditures.

Table 2: SIRC expenditures 2009–10 (\$ millions)

	2009–10 (Estimates)	2009–10 (Actual)
Personnel	2.0	1.6
Goods and Services	0.9	0.8
Total	2.9	2.4

List of SIRC Recommendations

During the 2009–2010 review period, SIRC made the following recommendations stemming from the reviews it conducted, as well as from the complaints it investigated.

Report ²	SIRC Recommendations
CSIS's Relationships With Select Domestic Front-Line Partners	<p>CSIS should reconceptualize its primary tool for managing federal relationships—a tool it calls the Domestic Liaison Program—given the lack of understanding of its function and utility within the Service, and given the absence of tangible results connected to the program thus far.</p> <p>CSIS should take advantage of its access to quality information emanating from its law enforcement partners by adding to its reporting a category to signal that it received intelligence from those partners.</p> <p>Should the Government of Canada wish to initiate a cultural and procedural change concerning the manner in which CSIS interacts with its law enforcement partners, it should do so through the conventional tools that provide direction to the Service (e.g., Ministerial Direction or national priorities), rather than through public policy documents.</p>
CSIS's Activities Involving Fundamental Societal Institutions	<p>SIRC is concerned about the delegation of authority related to investigations involving fundamental institutions. Therefore, SIRC recommends that CSIS follow up within one year to ensure that the delegation of authority has retained the challenge and balancing functions that had been embedded in policy.</p>
Review of the Section 16 Program and the Use of Information Collected	<p>SIRC recommends that the Government of Canada provide direction and/or guidance to the Service concerning its expanding role in foreign intelligence.</p>

continued...

2 Consult the SIRC website at www.sirc-csars.gc.ca for a list of all SIRC reviews conducted since 1984.

Report	SIRC Recommendations
CSIS's Use of Disruption to Counter National Security Threats	<p>SIRC recommends that CSIS seek Ministerial guidance and direction regarding the use of disruption.</p> <p>SIRC also recommends that CSIS develop formal guidelines regarding its use of disruption.</p>
CSIS's Decision-Making In Relation to Foreign Investigative Activities	<p>The Service has made its case to DFAIT (and through this review, to SIRC) in support of a cautious resumption of operational exchanges with a particular foreign agency; CSIS is confident that the risks of human rights violations and other operational risks can be professionally managed, and that proper precautions can be taken. However, SIRC recommends that CSIS reconsider the utility of re-establishing exchanges of operational information with this foreign agency.</p> <p>SIRC recommends that CSIS clarify its criteria for declaring a Dangerous Operating Environment.</p> <p>SIRC recommends that, should CSIS seek to change the scope of its policy on firearms, it should do so only after additional careful study and after consultation with, and approval of, the Minister of Public Safety.</p>
Alleged Unauthorized Consultation By CSIS	<p>SIRC recommended that CSIS approach the third party entity to request the removal of any CSIS reference in the Complainant's file to ensure that in the future, no one other than the Complainant will have knowledge of CSIS's inquiry with the third party entity.</p>
Alleged Harassment and Interference By CSIS In Obtaining Employment	<p>SIRC recommended that CSIS approach the appropriate Treasury Board Secretariat officials to ensure that government departmental security officials are aware of and are encouraged to use the guidelines and approvals processes for making inquiries beyond those described in the Government Security Policy for reliability status.</p>

APPENDIX: CSIS AT A GLANCE

Each year, as part of SIRC's annual report, the Committee presents important information and statistics related to CSIS operations. This data, provided by the Service, provides readers with insight into some of the Service's key duties and functions, and highlights any major changes or developments within CSIS.

For SIRC's 2009–2010 Annual Report, this information is grouped into two categories: security intelligence activities and security screening activities.

A. Security Intelligence Activities

Targeting

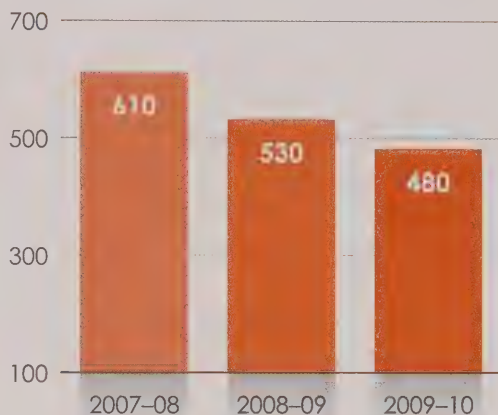
When the Service has reasonable grounds to suspect that an individual or an organization could pose a threat to Canada, it must first establish an investigation in which it exercises its powers proportionate to the suspected threat. Figure 1 indicates the number of targets investigated by CSIS during the period under review, relative to previous fiscal years.

Warrants

The power to authorize intrusive investigative techniques rests strictly with the Federal Court of Canada. If the court grants a warrant, it

Figure 1

Targeting statistics*



* Figures have been rounded to the nearest ten.

provides CSIS with authorization to use investigative techniques that would otherwise be illegal, such as the monitoring of telecommunications activities. Table 3 shows the number of federal court-approved warrants that CSIS had during the period under review, relative to previous years.

Table 3: Warrant statistics

	2007-08	2008-09	2009-10
New warrants	71	26	36
Replaced or renewed	182	183	193
Total	253[†]	209^{††}	229^{†††}

[†] Included in this number were 19 urgent warrants.

^{††} Included in this number were 2 urgent warrants.

^{†††} There were no urgent warrants reported this year.

B. Security Screening Activities

Security screening is one of the most publicly visible functions conducted by CSIS. This activity consists of government screening (which includes site-access screening) and immigration screening.

Government Screening

This type of screening provides security assessments—an appraisal of an individual’s loyalty to Canada and (so far as it relates thereto) the reliability of that individual—for all government departments and institutions, except the Royal Canadian Mounted Police (RCMP).

CSIS does not decide who receives a security clearance. Rather, it advises the requesting department or agency of information that could have an impact on their decision to grant a clearance. On rare occasions, CSIS will recommend to a requesting agency that the threshold in the Government Security Policy has been met to deny a clearance. However, it is the responsibility of the requesting agency to grant, revoke or deny a clearance.

Table 4 reports the number of requests for government screening that CSIS received over a three-year period. Table 5 reports the median turnaround time for CSIS to complete these assessments.

Site-Access Screening

This type of screening allows an individual access to certain secure areas—such as airports, port and marine facilities, the Parliamentary Precinct and nuclear power facilities—and provides accreditation for special events and assessments to provincial departments. These programs are meant to enhance security and reduce the potential threat from terrorist groups and foreign governments, which may seek to gain unauthorized access to classified information or other assets, materials and sensitive sites. Table 6 reports the number of requests that CSIS received for site-access screening over the past year, relative to the previous two years.

Note: the total number of site-access screening requests received in 2009–2010 was significantly higher than in previous years, due to the volume of requests received related to the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games in Vancouver.

Table 4 : Requests for CSIS government security screening*

	2007–08	2008–09	2009–10
Requests from Department of National Defence (DND)	8,800	15,300	15,000
Requests from other clients	41,500	46,400	49,300
Total	50,300	61,700	64,300
Assessments issued to DND	8,300	14,400	15,900
Assessments issued to other clients†	40,500	46,300	50,900
Total	48,800	60,700	66,800

* Figures have been rounded to the nearest 100.

† This number includes assessments performed for provincial governments and for access to nuclear facilities.

Table 5: Median turnaround time (in calendar days) for CSIS to complete security assessments

		2007–08		2008–09		2009–10	
		New	Updates	New	Updates	New	Updates
DND	Level I (Confidential)	23	9	74	57	6	54
	Level II (Secret)	28	23	61	62	22	76
	Level III (Top Secret)	164	29	126	57	119	35
Non-DND	Level I (Confidential)	18	13	18	6	20	16
	Level II (Secret)	13	12	15	16	20	19
	Level III (Top Secret)	186	4	145	8	156	16

Table 6: Requests to CSIS for site-access screening*

	2007–08	2008–09	2009–10
Parliamentary Precinct	1,100	1,000	1,100
Airport restricted access area (Transport Canada)	36,800	31,400	32,600
Nuclear facilities	9,200	11,100	9,500
Free and Secure Trade (FAST)	10,700	6,400	7,700
Special events—Olympics	N/A	N/A	200,100
Special events accreditation	1,300	16,300	720
Marine Transportation Security Clearance Program†	6,300	5,200	2,300
Other government departments	2,100	2,600	3,400
Total	67,500	74,000	257,420

* Figures have been rounded to the nearest 100.

† The Marine Transportation Security Clearance Program became operational in December 2007 to provide security assessments in relation to the security of Canada's ports.

Immigration Screening

This type of screening helps to ensure that individuals who pose a threat to security and/or are inadmissible under the *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)* do not gain entry to—or obtain status in—Canada. If an individual meets one or more of these criteria, CSIS will issue a brief. Table 7 reports the number of Citizenship and

Immigration screening requests received by CSIS, as well as the number of briefs issued in relation to these requests.

Table 8 reports the time it took for CSIS to complete notices of assessments, which are issued in those government and immigration screening cases when CSIS finds no adverse information on an applicant.

Table 7: Requests to CSIS for Citizenship and Immigration screenings and briefs issued

	Requests*			Briefs		
	2007-08	2008-09	2009-10	2007-08	2008-09	2009-10
Permanent resident†	66,000	67,300	68,400	195	213	144
Front-end screening††	21,800	26,800	23,500	117	108	95
Refugee determination†††	6,600	6,600	9,200	142	102	116
Subtotal	94,400	100,700	101,100	454	423	355
Citizenship applications	190,000	169,500	175,500	109	169	60
Total	284,400	270,200	276,600	563	592	415

* Figures have been rounded to the nearest 100.

† This includes permanent residents inside and outside Canada (excluding the Refugee Determination Program), permanent residents from within the United States and applicants from overseas.

†† Individuals claiming refugee status in Canada or at ports of entry.

††† Refugees, as defined by the *IRPA*, who apply from within Canada for permanent resident status.

Table 8: Turnaround time (in days) for CSIS to complete notices of assessment

	2007-08	2008-09	2009-10
Citizenship	1	1	1
Immigration (Canada)†	59	95	77
Immigration (USA)††	45	65	71
Overseas immigration	20	26	22
Refugee determination	64	89	72
Front-end screening	28	29	23

† This includes certain classes of individuals who apply for permanent resident status from within Canada.

†† This includes persons who have been legally admitted to Canada for at least one year and who may submit their application to Citizenship and Immigration offices in the United States.

Tableau 7 : Demandes d'évaluation de sécurité à la citoyenneté et à l'immigration par le SCRS et notes remises

Demandes*		Notes			
		2007-08	2008-09	2009-10	2007-08
		2007-08	2008-09	2009-10	2008-09
Résident permanent†	66 000	67 300	68 400	195	213
Contrôle de sécurité préliminaire††	21 800	26 800	23 500	117	108
Détermination du statut de réfugié†††	6 600	6 600	9 200	142	102
Total partiel	94 400	100 700	101 100	454	423
Demandes de citoyenneté	190 000	169 500	175 500	109	169
Total	284 400	270 200	276 600	563	592
					415

* Chiffres arrondis à la centaine la plus proche.

† Comprend les demandes de résidents permanents au Canada et à l'étranger (à l'exclusion du Programme de détermination du statut de réfugié), de résidents permanents aux États-Unis et de demandeurs à l'étranger.

†† Demandeurs du statut de réfugié au Canada ou aux points d'entrée.

††† Les réfugiés qui, selon la définition de la LIPR, demandent au Canada le statut de résident permanent.

Tableau 8 : Délais (en jours) au SCRS à fournir les avis d'évaluation

	2007-08	2008-09	2009-10
Citoyenneté	1	1	1
Immigration (du Canada)†	59	95	77
Immigration (des États-Unis)††	45	65	71
Immigration (de l'étranger)	20	26	22
Détermination du statut de réfugié	64	89	72
Contrôle de sécurité préliminaire	28	29	23

† Comprend certaines catégories de personnes qui demandent, au Canada, le statut de résident permanent.

†† Comprend les personnes admises légalement au Canada depuis au moins un an et pouvant présenter leurs demandes aux bureaux de Citoyenneté et Immigration aux États-Unis.

Tobieau 5 : Delois medians (en jours civils) au SCRS a fournir les evaluations de securite

			2007-08			2008-09			2009-10		
			Nouvelles mises a jour			Nouvelles mises a jour			Nouvelles mises a jour		
			à jour			à jour			à jour		
MDN	Niveau I (confidentiel)	23	9	74	57	6	54				
	Niveau II (secret)	28	23	61	62	22	76				
	Niveau III (très secret)	164	29	126	57	119	35				
	Niveau I (confidentiel)	18	13	18	6	20	16				
	Niveau II (secret)	13	12	15	16	20	19				
Autres que le MDN	Niveau III (très secret)	186	4	145	8	156	16				

Tobieau 6 : Demandes d'autorisation d'acces a des siles au SCRS*

			2007-08			2008-09			2009-10		
Cité parlementaire			1 100	1 100	1 000	1 100	1 100				
Zones réglementées d'aéroports (Transports Canada)			36 800	31 400	32 600						
Centrales nucléaires			9 200	11 100	9 500						
Expéditions rapides et sécuritaires (EXPRES)			10 700	6 400	7 700						
Événements spéciaux — Jeux olympiques			S.O.	S.O.	200 100						
Accréditation en vue d'événements spéciaux			1 300	1 630	720						
Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime†			6 300	5 200	2 300						
Autres ministères fédéraux			2 100	2 600	3 400						
Total			67 500	74 000	257 420						

* Chiffres arrondis à la centaine la plus proche.
† Le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime, entré en vigueur en décembre 2007, vise à fournir des évaluations relatives à la sécurité des ports du Canada.

Evaluations de sécurité à l'immigration
Ce type d'autorisation aide à veiller à ce que les individus représentant une menace à la sécurité, et/ou interdits de territoire selon la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR), ne puissent ni entrer au Canada ni y obtenir un statut. Si un individu répond à l'un ou à plusieurs de ces critères, le SCRS établit une note à son endroit. Le tableau 7 fait état du nombre des demandes

d'évaluation de sécurité à l'immigration
reçues de Citoyenneté et Immigration par le SCRS, et des notes auxquelles ces demandes ont donné lieu.
Le tableau 8 montre le temps qu'il a fallu au SCRS pour établir les avis d'évaluation remis à l'égard des demandes du gouvernement et des demandes d'évaluation de sécurité à l'immigration, s'il ne trouve aucun renseignement défavorable au sujet du demandeur.

B. Activités en matière d'évaluation de sécurité

Les évaluations de sécurité constituent l'une des fonctions du SCRS les plus connues du public. Elles peuvent être faites pour le gouvernement (et comprennent le contrôle autorisant l'accès à des sites) ou relativement à l'immigration.

Evaluations de sécurité pour le gouvernement

Ce type de contrôle fournit les évaluations de sécurité requises — évaluation de la loyauté d'un individu envers le Canada et (à cet égard) de sa fiabilité — à toutes les institutions et à tous les ministères fédéraux, à l'exception de la Gendarmerie royale du Canada.

Le SCRS ne décide pas qui doit se voir octroyer une habilitation de sécurité. Il informe plutôt le ministère ou organisme demandeur des renseignements qui pourraient infléchir la décision de celui-ci d'accorder une habilitation. En de rares occasions, le SCRS informe l'organisme demandeur du fait que les critères de la Politique du gouvernement sur la sécurité sont remplis pour le refus d'une habilitation. Il incombe toutefois au demandeur d'octroyer, de révoquer ou de refuser l'habilitation.

Evaluations de sécurité en vue de l'accès à des sites

Le tableau 4 montre le nombre de demandes d'évaluation de sécurité que le SCRS a reçues du gouvernement en trois ans. Le tableau 5 fait état des délais médians dans la prestation de ces évaluations par le SCRS.

Ce type d'autorisation permet au détenteur d'accéder à certaines zones sécurisées — tels les aéroports, les ports et installations maritimes, la Cité parlementaire et les centrales nucléaires — ou l'accrédite en vue d'un événement spécial. Il permet aussi de fournir des évaluations aux ministères provinciaux. Ces programmes visent à renforcer la sécurité et à réduire la menace possible des groupes terroristes et des gouvernements étrangers qui, sans autorisation, peuvent chercher à se procurer des renseignements classifiés ou d'autres biens, ou à avoir accès à des documents ou à des sites délicats. Le tableau 6 fait état du nombre de demandes d'autorisation d'accès à des sites que le SCRS a reçues au cours du dernier exercice par rapport aux deux précédents.

Note : Le nombre total de demandes d'autorisation d'accès à des sites reçues en 2009-2010 est sensiblement plus élevé qu'au cours des exercices précédents en raison du grand nombre de demandes relatives aux Jeux olympiques d'hiver 2010, tenus à Vancouver.

Tableau 4 : Demandes d'évaluation de sécurité au SCRS par le gouvernement*					
	2007-08	2008-09	2009-10		
Demandes du ministère de la Défense nationale (MDN)	8 800	15 300	15 000	Demandes des autres clients	41 500
Total	50 300	61 700	64 300	Evaluations fournies au MDN	8 300
Evaluations fournies aux autres clients†	40 500	46 300	50 900	Total	48 800
					60 700
					66 800

* Chiffres arrondis à la centaine la plus proche.
† Comprend les évaluations effectuées pour les gouvernements provinciaux et pour l'accès aux centrales nucléaires.

Chaque année, dans son rapport annuel, le CSARS fait état d'importants renseignements et statistiques ayant trait aux opérations du SCRS. Ces données, qui lui viennent du Service, donnent au lecteur un éclairage sur certaines des fonctions principales de celui-ci et font ressortir les grands changements ou les faits nouveaux survenus au sein du SCRS. Pour le rapport annuel 2009-2010 du CSARS, ces renseignements sont regroupés en deux catégories : les activités en matière de renseignement de sécurité et celles touchant les évaluations de sécurité.

A. Activités en matière de renseignement de sécurité

Ciblage

Si le Service a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un individu ou une organisation peut représenter une menace pour le Canada, il doit d'abord ouvrir une enquête au cours de laquelle il exerce des pouvoirs proportionnels à la présumée menace. La figure 1 indique le nombre de cibles qui ont fait l'objet d'enquêtes du SCRS pendant la période à l'étude, par rapport aux exercices financiers précédents.

Mandats

Le pouvoir d'autoriser des méthodes d'enquête intrusives appartient exclusivement à la Cour fédérale du Canada. Si le tribunal décerne un mandat au SCRS, il l'autorise à recourir à des méthodes d'enquête qui seraient illégales autrement, par exemple l'interception de télécommunications. Le tableau 3 indique le nombre de mandats que la Cour fédérale a octroyés au SCRS pendant la période à l'étude, par rapport aux exercices financiers précédents.

* Chiffres arrondis à la dizaine la plus proche.

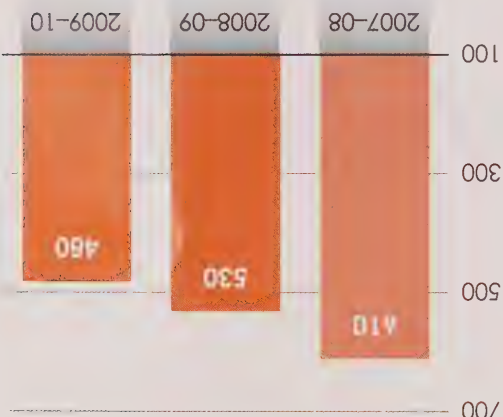


Figure 1 Statistiques sur les enquêtes*

Mandats nouveaux	71	26	36
Mandats remplacés ou renouvelés	182	183	193
Total	253†	209††	229†††

† Comprend 19 mandats urgents.

†† Comprend 2 mandats urgents.

††† Il n'est fait état d'aucun mandat urgent pour le présent exercice.

Recours à la perturbation par le SCRS pour contrer les menaces envers la sécurité nationale		<p>Le CSARS recommande que le SCRS demande au Ministère des orientations et des conseils en ce qui touche le recours à la perturbation.</p> <p>Le CSARS recommande aussi que le SCRS élabore des lignes directrices officielles concernant les modalités du recours à la perturbation.</p>
Processus décisionnel du SCRS relatif aux activités d'enquête à l'étranger		<p>Le Service a plaidé auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (et, dans cette étude, auprès du CSARS) en faveur d'une reprise prudente des échanges opérationnels avec un service étranger particulier; il est confiant que les risques de violation des droits de la personne et les autres risques opérationnels peuvent être gérés de façon professionnelle et que les précautions nécessaires peuvent être prises. Cependant, le CSARS recommande que le SCRS réexamine l'utilité de rétablir les échanges de renseignements opérationnels avec ce service étranger.</p> <p>Le CSARS recommande que le SCRS clarifie les critères qui lui permettent de qualifier de dangereux un contexte opérationnel.</p> <p>Le CSARS recommande que, si le SCRS cherche à modifier la portée de sa politique sur les armes à feu, il ne le fasse qu'après l'avoir réétudiée minutieusement ainsi qu'après avoir consulté le ministre de la Sécurité publique et avoir obtenu son approbation.</p>
Présumée consultation non autorisée de la part du SCRS		<p>Le CSARS a recommandé que le SCRS se mette en rapport avec la tierce entité pour lui demander de supprimer du dossier du plaignant toute mention du SCRS afin d'assurer que, dans l'avenir, personne d'autre que le plaignant ne soit au courant de la consultation de cette entité par le SCRS.</p> <p>Le CSARS a recommandé que le SCRS s'enquière auprès des fonctionnaires compétents du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de voir si les représentants de la sécurité des ministères connaissent les lignes directrices et les processus d'approbation, et si on les encourage à les mettre en pratique de manière à pousser les enquêtes au-delà de ce qui est décrit dans la Politique du gouvernement sur la sécurité à l'égard des cotes de fiabilité.</p>
Présumés harcèlement et ingérence de la part du SCRS dans l'obtention d'un emploi		

Liste des recommandations du CSARS

Au cours de la période à l'étude 2009-2010, le CSARS a formulé les recommandations suivantes, qui découlent des études ainsi que des plaintes sur lesquelles il a enquêté.

Rapport? Recommandations du CSARS

<p>Les relations du SCRS avec des partenaires canadiens de première ligne choisis</p>	<p>Le SCRS devrait repenser son principal outil de gestion des relations fédérales, appelé Programme des relations intérieures, étant donné le peu de compréhension de sa fonction et de son utilité au sein même du Service, et vu l'absence de résultats tangibles reliés au programme à ce jour.</p> <p>Le SCRS devrait tirer parti de son accès à l'information de qualité élevée que lui fournissent ses partenaires du maintien de l'ordre en ajoutant à ses rapports une catégorie indiquant qu'il a reçu ces renseignements de ses partenaires.</p> <p>Si le gouvernement du Canada souhaitait amorcer un changement culturel ou procédural dans le mode d'interaction du SCRS auprès de ses partenaires du maintien de l'ordre, il devrait le faire au moyen des outils classiques servant à donner des orientations au Service (p. ex. les directives ministérielles ou les priorités nationales) plutôt que par des documents de politique publique.</p>
<p>Activités du SCRS touchant les institutions sociales précieuses</p>	<p>Le CSARS s'interroge sur la délégation de pouvoirs ayant trait aux enquêtes touchant les institutions précieuses. Il recom-mande donc que le SCRS assure un suivi d'une année, visant à vérifier si les changements apportés récemment en matière de délégation de pouvoirs ont maintenu les enjeux et les fonctions d'équilibre qui avaient été prévus dans la politique.</p> <p>Le CSARS recommande que le gouvernement du Canada donne des orientations et/ou des conseils au Service concernant l'élargissement de son rôle en matière de renseignement étranger.</p>

suite...

2 Pour la liste de toutes les études menées par le CSARS depuis 1984, veuillez consulter son site Web à l'adresse suivante : www.sirc-csars.gc.ca.

Au cours de l'exercice 2009-2010, les membres du CSARS se sont rendus dans deux bureaux régionaux.

Rendement

Pour remplir son mandat, le CSARS exerce des activités qui lui permettent d'obtenir le résultat stratégique suivant :

Veiller à ce que le SCRS respecte la loi, les politiques et les instructions ministérielles dans l'exercice de ses fonctions.

Au chapitre des ressources humaines, le CSARS continue de gérer ses activités dans les limites des ressources qui lui sont octroyées. Ses principales dépenses ont trait au traitement de ses membres et de son personnel et à leurs déplacements afin de participer aux audiences, aux exposés et aux activités de surveillance du Comité au Canada. Le tableau 2 présente une ventilation des dépenses réelles et des prévisions de dépenses.

Dans le cadre de leurs travaux suivis, le président et les membres ainsi que les cadres supérieurs du CSARS prennent part à des discussions régulières avec la direction et le personnel du SCRS et avec d'autres membres de haut rang de la collectivité du renseignement de sécurité.

À ces échanges se greffent des discussions avec des universitaires et des experts du renseignement et de la sécurité et avec d'autres organismes compétents. Ces activités visent à enrichir les connaissances du CSARS au sujet des dossiers qui intéressent le renseignement concernant la sécurité nationale.

Les membres du Comité visitent aussi les bureaux régionaux du SCRS à tour de rôle pour comprendre et évaluer le travail courant des enquêteurs locaux. Ces visites leur fournissent l'occasion de se faire exposer les problèmes, difficultés et priorités propres à ces bureaux par les cadres régionaux du Service. Elles leur permettent aussi de faire valoir ce qui polarise les efforts et les préoccupations du CSARS.

Tableau 2 : Dépenses du CSARS 2009-2010 (en millions de dollars)		
	2009-10 (prévisions)	2009-10 (réelles)
Personnel	2,0	1,6
Biens et services	0,9	0,8
Total	2,9	2,4

Composition du Comité

La présidence du CSARS est occupée par l'honorable D^r Arthur T. Porter, C.P., M.D. Les autres membres du Comité sont l'honorable Frances Lankin, C.P., l'honorable Denis Losier, C.P., l'honorable D^r Philippe Couillard, C.P., M.D., et l'honorable Carol Skelton, C.P.

Tous les membres du CSARS font partie du Conseil privé et ont un droit d'accès à toutes les informations hautement classifiées du gouvernement. Ils sont nommés par le gouverneur en conseil après consultation entre le premier ministre et les chefs des partis de l'opposition.

En plus d'assister aux réunions ordinaires du Comité, les membres président les audiences de plaintes. Les études et les rapports de plaintes sont rédigés en consultation avec le personnel du CSARS. Les membres visitent aussi les bureaux régionaux du SCRS, comparatissent devant des comités parlementaires et exercent d'autres fonctions liées à leurs responsabilités.

Personnel et organisation

Le CSARS jouit du soutien d'un directeur exécutif, Susan Pollak, et d'un effectif autorisé de 20 employés, en poste à Ottawa. Son personnel comprend un directeur de la recherche, un avocat principal, un directeur des services généraux et d'autres professionnels et agents administratifs.

Les membres du Comité dictent au personnel l'orientation à donner aux travaux de recherche et autres activités, désignées prioritaires pour l'année. La marche des affaires courantes est confiée au directeur exécutif qui s'enquiert au besoin de la ligne de conduite à tenir auprès du président, premier dirigeant du CSARS.

Activités du Comité

Octobre 2009 : Le directeur exécutif a rencontré les organisateurs de la conférence internationale des organismes de surveillance du renseignement à Sydney, en Australie, afin d'arrêter le programme de la conférence de mars 2010.

Octobre 2009 : Plusieurs cadres ont assisté à une conférence tenue à Ottawa par l'Association canadienne pour les études de renseignement et de sécurité.

Novembre 2009 : Le directeur exécutif a prononcé une conférence à un cours de l'Université Carleton sur la sécurité nationale et le renseignement dans l'État moderne.

Janvier 2010 : Le directeur exécutif, en compagnie de représentants du SCRS, dont le Bureau de l'inspecteur général, du ministère de la Justice ainsi que d'Affaires étrangères et Commerce international Canada, ont participé à une démarche de renforcement des capacités tenue au Costa Rica.

Mars 2010 : Le président, des membres du Comité et le directeur exécutif ont assisté à la conférence internationale des organismes de surveillance du renseignement tenue par l'Inspecteur, General Intelligence and Security, à Sydney, en Australie.

L'enquête du CSARS a consisté entre autres en un examen détaillé des documents du SCRS ainsi que du témoignage du plaignant, d'un membre de la famille de celui-ci et des représentants du SCRS. À partir des témoignages, le CSARS n'a pu conclure que les actions de l'employé du SCRS avaient eu le présumé effet néfaste pour la vie du plaignant. En particulier, il a constaté qu'il y avait eu suffisamment de facteurs extérieurs qui avaient pu contribuer au malheur du plaignant. En dépit du fait que l'employé en question du SCRS n'a pu témoigner et qu'aucun autre représentant du SCRS n'a pu témoigner du

comportement de cet employé lors de ses rencontres avec le plaignant, le CSARS a conclu en l'existence de preuves crédibles du comportement inadéquat de l'employé du SCRS au cours de la période en question. Le CSARS a constaté que la preuve documentaire révélait des incohérences, que la direction du SCRS aurait pu déceler, ce qui laissait entrevoir un manque de contrôle efficace.

Le CSARS a convenu avec le SCRS qu'une affirmation semblable peut être un avertissement raisonnable pour la personne reçue en entrevue. Cela dit, le CSARS sait fort bien que les menaces peuvent être à la fois explicites et implicites. Dans la situation qui nous occupe, il est convaincu que les enquêteurs n'ont pas franchi la ligne de démarcation entre l'avertissement raisonnable et les menaces.

ENQUÊTE DU CSARS : Présumé comportement inadéquat et non professionnel de la part du SCRS*

Dans cette affaire, le CSARS a enquêté sur une plainte touchant le comportement d'un employé du SCRS. En particulier, le plaignant a prétendu que cet employé avait agi de façon inadéquate et non professionnelle, ce qui avait été néfaste pour sa vie.

Recommandation en bref

Le CSARS a recommandé que le SCRS s'enquière auprès des fonctionnaires compétents du Secrétariat du Conseil du Trésor afin de voir si les représentants de la sécurité des ministères connaissent les lignes directrices et les processus d'approbation, et si on les encourage à les mettre en pratique de manière à pousser les enquêtes au-delà de ce qui est décrit dans la Politique du gouvernement sur la sécurité d'il égard des cotes de fiabilité.

Un élément supplémentaire de la plainte concernant la manière dont le SCRS aurait mené les entrevues de la plaignante. En particulier, celle-ci a prétendu que les employés du SCRS avaient été agressifs à son endroit et avaient agi d'une façon indûment coercitive et intrusive. De plus, elle a soutenu que les présumées affirmations du SCRS au cours de deux des entrevues, à savoir que sa coopération déterminerait l'issue de ses demandes d'habilitation de sécurité dans l'avenir, constituaient un acte répréhensible d'intimidation. Le CSARS a pris très au sérieux ces allégations et a examiné les témoignages avec soin. Le CSARS a conclu que des entrevues peuvent être menées de façon agressive et pressante tout en demeurant dans les limites de la bien-séance, comme dans ce cas-ci. La plaignante a trouvé les entrevues pénibles, mais le CSARS a constaté que les entrevues avaient été menées judicieusement.

Le CSARS a aussi enquêté sur le deuxième élément de la plainte, à savoir les affirmations du SCRS selon lesquelles la plaignante pourrait avoir besoin d'une habilitation de sécurité. Le CSARS a constaté que, même si les enquêteurs du SCRS ont admis avoir laissé entendre à la plaignante qu'il y avait un lien explicite entre son honnêteté pendant les entrevues et la probabilité d'obtenir une habilitation de sécurité dans l'avenir, les affirmations des enquêteurs à cet égard étaient exactes. Si une personne est malhonnête dans une entrevue avec le SCRS, la possibilité d'obtenir une habilitation de sécurité dans l'avenir peut être sérieusement affaiblie.

*Nota : Le présent rapport a été signé en mai 2010.

avait été incapable de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que l'employé en question du SCRS avait eu ce comportement irrespectueux et inadéquat. De plus, en ce qui touche le fait présumé que le SCRS aurait omis de prendre au sérieux l'expérience du plaignant dans un pays étranger, le CSARS a constaté que l'allégation n'était pas corroborée.

ENQUÊTE DU CSARS :

Présumée consultation non autorisée de la part du SCRS

Le CSARS a enquêté sur une plainte, portée en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS*, dont l'auteur a prétendu que le SCRS avait consulté une tierce entité sans obtenir l'assentiment du plaignant.

À la suite de son enquête, le CSARS a conclu qu'il était satisfait des explications fournies par le SCRS et il a constaté que celui-ci détenait l'autorisation nécessaire pour consulter la tierce entité au sujet du dossier du plaignant et qu'il n'avait pas besoin de l'assentiment du plaignant.

Recommandation en bref

Le CSARS a recommandé que le SCRS se mette en rapport avec la tierce entité pour lui demander de supprimer du dossier du plaignant toute mention du SCRS afin d'assurer que, dans l'avenir, personne d'autre que le plaignant ne soit au courant de la consultation de cette entité par le SCRS.

ENQUÊTE DU CSARS : Présumés harcèlement et ingérence de la part du SCRS dans l'obtention d'un emploi*

Le CSARS a enquêté sur une plainte voulant que le SCRS se soit immiscé dans les démarches de la plaignante pour trouver un emploi dans la fonction publique fédérale en incitant à lui fournir de l'information et que, dans cette ingérence, le SCRS aurait agi de façon coercitive, harcelante et intimidante.

La plaignante avait tenté de décrocher un certain nombre de postes à contrat dans la fonction publique fédérale. Cependant, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), ministère qui est chargé d'attribuer les cotes de fiabilité aux candidats, ne lui a ni attribué ni refusé cette cote.

Le refus de TPSGC a coïncidé avec une série d'entrevues de la plaignante au cours desquelles le Service s'était dit intéressé à ce qu'elle lui fournisse des renseignements sur d'anciennes relations et sur une période passée à l'étranger.

L'enquête du CSARS a permis d'établir que la décision de TPSGC de ne pas accorder à la demande de cote de fiabilité de la plaignante n'était attribuable ni directement ni indirectement au SCRS. La plaignante s'est vu attribuer cette cote peu après avoir porté plainte au SCRS, mais le CSARS est convaincu que, dans cette affaire également, la décision de lui octroyer la cote était indépendante des actions de la plaignante à l'égard du SCRS.

*Nota : Le présent rapport a été signé en mai 2010.

Détermination de la compétence du CSARS à examiner une plainte...

...en vertu de l'article 41

Selon l'article 41 de la Loi sur le SCRS, le CSARS est tenu de faire enquête sur les plaintes que « toute personne » peut porter contre « des activités du Service ». Pour que le CSARS fasse enquête, deux conditions doivent être remplies :

- 1) le plaignant doit d'abord avoir présenté sa plainte par écrit au directeur du SCRS sans recevoir de réponse dans un délai raisonnable (environ 30 jours) ou, s'il en a reçu une, sans que cette réponse le satisfasse;

- 2) le CSARS doit être convaincu que la plainte n'est pas frivole, vexatoire ou sans objet ni entachée de mauvaise foi.
- Le CSARS ne peut enquêter sur une plainte qui peut être réglée autrement, par une procédure de griefs en vertu de la Loi sur le SCRS ou de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

ENQUÊTE DU CSARS : Présumé comportement inadéquat de la part du SCRS

Le CSARS a enquêté sur une plainte, en vertu de l'article 41 de la Loi sur le SCRS, dont l'auteur prêtait un comportement irrespectueux et inadéquat au Service et un manque d'intérêt de celui-ci pour son expérience dans un pays étranger.

Dans le cadre de son enquête, le CSARS a tenu une audience. Dans son témoignage, le plaignant a dit avoir téléphoné au SCRS pour raconter à l'un de ses employés son

...en vertu de l'article 42

Quant aux habilitations de sécurité, le CSARS est tenu, selon l'article 42 de la Loi sur le SCRS, d'enquêter sur les plaintes présentées par :

- 1) les personnes qui ne sont pas embauchées par le gouvernement fédéral à cause du refus d'une habilitation de sécurité;
 - 2) les fonctionnaires fédéraux qui sont renvoyés, rétrogradés ou mutés ou qui se voient refuser une promotion ou une mutation pour la même raison;
 - 3) les personnes qui se voient refuser un contrat pour la fourniture de biens ou de services au gouvernement, toujours pour le même motif.
- Les plaintes semblables doivent être présentées dans les 30 jours du refus de l'habilitation de sécurité. Le CSARS peut prolonger cette période si des raisons valables lui sont fournies.

expérience dans un pays étranger, offrant de fournir par écrit des renseignements supplémentaires. Il a en outre déclaré qu'après avoir appelé l'employé du SCRS un certain nombre de fois et lui avoir envoyé de nombreuses lettres, un deuxième employé du SCRS l'aurait appelé en le menaçant et lui tenant des propos impolis et odieux. Le CSARS a aussi entendu le témoignage de l'employé du SCRS dont le comportement avait été présumé inadéquat, de sorte qu'il s'est retrouvé avec deux versions différentes des faits.

Faute de preuves corroborantes permettant de privilégier une version par rapport à l'autre, le CSARS a constaté que le plaignant

Tableau 1 : Plaintes

	2007-08	2008-09	2009-10
Reportées de l'exercice précédent	20	15	22
Nouvelles	32	30	32
TOTAL	52	45	54
Dossiers réglés	37	23	23

1 Le plaignant reçoit une version déclassifiée du rapport.

avaient été adressées à tort au CSARS ou débordaient sa compétence ou ont été réglées à la suite d'une enquête sans nécessiter d'audience (p. ex., par un examen administratif); et les plaintes qui ont été réglées au moyen d'une audience complète et ont donné lieu à un rapport. Pour 2009-2010, on dénombre quatre rapports semblables.

Saviez-vous que...
le CSARS fait enquête sur les plaintes dont il est saisi par la Commission canadienne des droits de la personne
 Si la Commission canadienne des droits de la personne reçoit par écrit d'un ministre un avis selon lequel une pratique visée par une plainte est une question de sécurité nationale, elle peut rejeter la plainte ou en saisir le CSARS en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Le cas échéant, celui-ci effectuera une enquête et, après avoir consulté le directeur du SCRS, il fait rapport de ses constatations à la Commission canadienne des droits de la personne, au ministre qui lui a renvoyé la plainte et au plaignant.

Le tableau 1 expose l'état des diverses plaintes qui ont été présentées au CSARS au cours des trois derniers exercices financiers. Leur nombre total comprend : les dossiers qui ont été reportés de l'exercice précédent; les nouvelles plaintes dont on a jugé que certaines personnes à qui une habilitation de sécurité est refusée doivent être informées de cette décision par l'administrateur général de leur organisme. Elles ont le droit de porter plainte auprès du CSARS. S'il y a lieu, celui-ci fait enquête et présente ses constatations et, s'il en est, ses recommandations au Ministre, au directeur du SCRS, à l'administrateur général compétent et au plaignant.

Selon l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, les personnes à qui une habilitation de sécurité est refusée doivent être informées de cette décision par l'administrateur général de leur organisme. Elles ont le droit de porter plainte auprès du CSARS. S'il y a lieu, celui-ci fait enquête et présente ses constatations et, s'il en est, ses recommandations au Ministre, au directeur du SCRS, à l'administrateur général compétent et au plaignant.

Lorsque le CSARS termine son enquête sur une plainte visée à l'article 41, il présente un rapport au directeur du SCRS, au ministre de la Sécurité publique et au plaignant¹. Les résumés des rapports de plaintes, expurgés de manière à protéger la sécurité nationale et la vie privée des intéressés, figurent également dans le rapport annuel du CSARS au Parlement.

41 de la *Loi sur le SCRS*.

organisme ou, peut-être, en vertu de l'article de la procédure de griefs établie pour un fédérale. Ces plaintes sont réglées au moyen candidat à un poste dans la fonction publique déterminer la fiabilité et les qualifications d'un moins intrusifs, qui visent simplement à d'antécédents ou vérifications de fiabilité mener les plaintes concernant les contrôles le CSARS à se déclarer compétent pour exa-

Quelle est la différence entre une étude et une enquête sur une plainte?

Une **étude** est amorcée par le CSARS et entraîne des recherches et analyses approfondies sur la manière dont le Service s'acquitte de ses fonctions, énoncées dans la *Loi sur le SCRS*. Un rapport en est le point d'aboutissement. Une

enquête sur une **plainte** est mise en branle par : une plainte qu'une personne ou un groupe porte auprès du CSARS contre « des activités » du Service (article 41) ; le refus ou le retrait d'une habilitation de sécurité à un fonctionnaire ou à un fournisseur de l'État (article 42) ; un renvoi de la Commission canadienne des droits de la personne ; et un rapport du Ministre en ce qui concerne la audience quasi judiciaire présidée par un ou plusieurs de ses membres, secondés par le personnel. Toute partie a le droit d'être représentée par un avocat et de formuler des observations à l'audience. Des audiences préliminaires peuvent être tenues pour établir et arrêter la procédure avec le plaignant et/ou l'avocat de celui-ci et avec la partie mise en cause (SCRS) et son avocat.

Outre sa fonction de surveillance, le CSARS enquête sur les plaintes concernant le SCRS. La première étape d'un dossier de plainte peut être la présentation d'une demande de renseignements au Comité, soit par écrit, en personne ou par téléphone. Sur réception d'une plainte écrite, le personnel du CSARS informe le plaignant éventuel des exigences de la *Loi sur le SCRS* pour que soit amorcée une procédure officielle d'enquête.

Processus

Lorsqu'il reçoit une plainte par écrit, le CSARS fait un examen préliminaire qui peut englober toute information que peut détenir le SCRS, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet. Si la plainte ne satisfait pas à certaines exigences de la loi, il la déclare hors de sa compétence et n'ouvre pas d'enquête à ce sujet.

Si le CSARS détermine qu'il a compétence, il enquête sur la plainte dans le cadre d'une audience quasi judiciaire présidée par un ou plusieurs de ses membres, secondés par le personnel. Toute partie a le droit d'être représentée par un avocat et de formuler des observations à l'audience. Des audiences préliminaires peuvent être tenues pour établir et arrêter la procédure avec le plaignant et/ou l'avocat de celui-ci et avec la partie mise en cause (SCRS) et son avocat.

L'équipe de juristes du CSARS fournit des avis concernant la procédure et les questions de fond et contre-interroge aussi les témoins du Service et d'autres témoins si la preuve doit être recueillie en l'absence du plaignant, pour des raisons de sécurité nationale.

Une fois établie la compétence du CSARS, le temps nécessaire au règlement d'une plainte peut varier d'après divers facteurs, dont la complexité du dossier, la quantité de documents à examiner, le nombre d'audiences requises et la disponibilité des participants.

Types de plaintes

Les types de plaintes visées par les enquêtes du CSARS sont décrits dans la *Loi sur le SCRS* et prennent diverses formes. En vertu de l'article 41 de cette loi, le CSARS instruit les plaintes sur n'importe quelles « activités du Service ». Selon l'article 42, il enquête sur celles qui ont trait au refus d'habilitations de sécurité à des employés ou à des fournisseurs du gouvernement fédéral. Ce dernier article n'autorise pas

de gérer les relations étrangères et le personnel du SCRS à celui d'assurer la sécurité de ses employés à l'étranger.

Étude du CSARS

Dans cette étude, le CSARS s'est penché sur le processus décisionnel du SCRS concernant les activités d'enquête menées hors du pays en examinant les activités de trois bureaux dont l'emplacement est classifié. Une bonne partie de l'étude a porté sur un nouvel outil décisionnel qui permet de déléguer la prise de décisions opérationnelles vers le bas, au bureau étranger de l'Administration centrale du SCRS, lorsque le niveau de risque évalué est faible. Le CSARS a constaté que cette délégation permettait un recours accru et pratique à l'expertise locale et avait un effet bénéfique sur la perception du Service par ses partenaires et ses alliés. De plus, elle augmentait l'efficacité des opérations locales tout en permettant de consulter comme il se doit le SCRS à Ottawa. Bien que les risques et les coûts particuliers à chaque cas doivent être évalués par rapport aux avantages qui peuvent en découler, ce nouvel outil de l'autorité locale est devenu utile au Service.

Cette étude a aussi permis d'explorer une relation particulière du Service à l'étranger et a montré que cette relation méritait d'être étudiée de plus près et avec plus de soin par le SCRS. Au moment où le Service intensifie ses activités à l'étranger, cette relation sera de plus en plus essentielle à l'efficacité de la collecte et de la transmission de renseignements au gouvernement et, par conséquent, devra être menée en portant plus d'attention au niveau de risque qu'elle comporte.

Enfin, cette étude a porté sur divers éléments des politiques récentes du Service concernant l'usage des armes à feu. Le CSARS ayant constaté que certains de ces éléments n'étaient pas suffisamment élaborés, nous avons recommandé plusieurs mesures concrètes pour consolider la pratique et la pensée du Service à ce sujet.

Recommandations en bref

- 1) Le Service a plaidé auprès du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (et, dans cette étude, auprès du CSARS) en faveur d'une reprise prudente des échanges opérationnels avec un service étranger particulier; il est confiant que les risques de violation des droits de la personne et les autres risques opérationnels peuvent être gérés de façon professionnelle et que les précautions nécessaires peuvent être prises. Cependant, le CSARS recommande que le SCRS réexamine l'utilité de rétablir les échanges de renseignements opérationnels avec ce service étranger.
- 2) Le CSARS recommande que le SCRS clarifie les critères qui lui permettent de qualifier de dangereux un contexte opérationnel.
- 3) Le CSARS recommande que, si le SCRS cherche à modifier la portée de sa politique sur les armes à feu, il ne le fasse qu'après l'avoir réétudiée minutieusement ainsi qu'après avoir consulté le ministre de la Sécurité publique et avoir obtenu son approbation.

cœur de la responsabilité ministérielle pour le Service et devrait donc se faire en toute connaissance de cause de la part du Ministre. De plus, même si la politique du SCRS est détaillée et éprouvée quant à la conduite tant des enquêtes que des entrevues, le CSARS soutient que des règles et des procédures claires sont nécessaires au sujet de la perturbation délibérée ou probable pour que le Service rende compte du recours à ses pouvoirs.

Recommandations en bref

- 1) Le CSARS recommande que le SCRS demande au Ministère des orientations et des conseils en ce qui touche le recours à la perturbation.
- 2) Le CSARS recommande aussi que le SCRS élabore des lignes directrices officielles concernant les modalités du recours à la perturbation.

ÉTUDE DU CSARS : Processus décisionnel du SCRS relatif aux activités d'enquête à l'étranger

Contexte

La politique du SCRS relative aux activités d'enquête à l'étranger a évolué rapidement ces dernières années, traduisant l'expansion hors frontière des activités du Service qui sont devenues une source importante des renseignements et conseils fournis au gouvernement. Ces activités ayant pris de l'ampleur, cela a suscité de nouveaux défis – dont ceux

« [L]es mesures préventives ou les contre-mesures sont prises par un corps policier ou un ministère dans l'exercice d'une fonction gouvernementale autorisée. Le rôle du service de renseignements pour la sécurité se borne, comme il se doit, à recueillir et à transmettre des renseignements en matière de sécurité. »

Cette optique du rôle d'un service de renseignement concorde avec le témoignage fait le 11 mai 2010 par le directeur du SCRS devant un comité permanent de la Chambre des communes. Ainsi, lorsqu'on lui a demandé si la loi confère au SCRS suffisamment de pouvoirs pour lui permettre de faire son travail, et si cela veut dire qu'il n'a pas besoin de procéder à des arrestations préventives ni à des audiences d'investigation, le directeur a répondu ce qui suit :

« Je dirais que mon collègue, le commissaire de la GRC, serait plus en mesure que moi de répondre à votre question. De notre point de vue, nous cherchons à recueillir des renseignements et à les mettre à la disposition des services de police et autres services, qui doivent ensuite déterminer s'il y a lieu d'intervenir pour contrer ou interrompre la menace. »

La nature du terrorisme contemporain a compliqué les choses pour les ministères et organismes fédéraux. Quant au Service, elle l'a amené à s'adapter aux nouveaux contextes de la menace et, entre autres, à intensifier progressivement ses activités et ses enquêtes à l'étranger sur l'Internet. Le CSARS estime que le recours à des méthodes d'enquête perturbatrices est aussi une manifestation des efforts du SCRS pour s'adapter au contexte changeant entourant la menace et le plan juridique.

Le Comité est d'avis que, si le SCRS juge nécessaire de contrer des menaces à la sécurité nationale, le gouvernement du Canada devrait alors en être informé. Cela plonge au

ÉTUDE DU CSARS : Recours à la perturbation par le SCRS pour contrer les menaces envers la sécurité nationale

Contexte

Aujourd'hui, la nature du terrorisme a complètement changé la manière dont le SCRS mène ses activités d'enquête. Pour porter fruit, les mesures antiterroristes requièrent une collaboration de plus en plus étroite entre les agents de renseignement et ceux du maintien de l'ordre, surtout depuis l'adoption de la *Loi antiterroriste*.

En raison de ce contexte complexe entourant la menace et le plan juridique, le SCRS a dû se livrer à des activités qui débordent la collecte et l'analyse traditionnelles. Par exemple, lorsque le SCRS effectue des enquêtes, une conséquence, voulue ou non, peut être de contrer ou de neutraliser une menace à la sécurité nationale. Un moyen possible est de faire savoir en général aux cibles que leurs activités sont sous enquête, ce qui réduit la probabilité qu'elles poursuivent l'exécution de leurs plans. Il se peut également qu'une menace soit perturbée de façon non intentionnelle si une activité menée par le Service dissuade un individu de maintenir un comportement futur lié à la menace, même si ce résultat n'était pas voulu.

Le Service reconnaît que de telles tactiques s'écartent des formes habituelles de collecte de renseignements et qu'il y a certains risques à gérer si l'on entreprend pareille activité d'enquête. En dépit de ces risques, le SCRS considère que ces efforts sont dans le droit fil de la *Loi sur le SCRS*.

Étude du CSARS

Le CSARS comprend que les contre-mesures ou la perturbation font partie des enquêtes sur les menaces à la sécurité nationale et peuvent même être nécessaires pour protéger les Canadiens. Cependant, en ce qui touche le

recours à la perturbation par le Service, l'étude du Comité a soulevé quatre questions qu'il y a lieu d'examiner de plus près.

Premièrement, il est possible que la perturbation fasse double emploi avec les efforts déployés par les services de police au Canada. Deuxièmement, le mandat du SCRS en vertu de l'article 12 n'interdit pas explicitement le recours à la perturbation, mais le pouvoir de recueillir et d'analyser des renseignements ainsi que de les transmettre au gouvernement du Canada et de le conseiller à cet égard ne semble pas, non plus, englober ces activités. Troisièmement, le CSARS estime que, dans certaines circonstances, il y aurait lieu d'informer le Ministre du recours à la perturbation par le SCRS. Quatrièmement, celui-ci ne dispose d'aucune ligne directrice guidant l'élaboration et l'exécution des opérations de perturbation ou préparant aux conséquences possibles d'une telle activité d'enquête.

Le mandat conféré au Service dans la loi découle d'une série d'actes et de pratiques illégaux de la GRC que la *Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada* (Commission McDonald) a examinés. La *Loi sur le SCRS* et la *Loi sur les infractions en matière de sécurité* ont été conçues de manière à assurer que de telles infractions, commises par le SCRS lors de la collecte et de l'analyse de renseignements de sécurité, fassent l'objet d'enquêtes policières et de poursuites devant les tribunaux. Par ailleurs, les Canadiens devaient se réjouir à la pensée que le gouvernement fédéral a tracé une ligne de démarcation claire entre l'exécution de la loi et le renseignement. La Commission McDonald a aussi reconnu que le gouvernement et les corps policiers ont besoin de recueillir des renseignements à l'avance au Canada, l'accent placé sur cette expression étant appelé à devenir la clé du mandat du SCRS, qui est voué à recueillir, analyser et transmettre des renseignements. Comme on peut le lire dans le rapport de la Commission McDonald :

Étude du CSARS

Cette étude a porté sur le programme du Service relevant de l'article 16, étant axée sur la manière dont une série de changements a influé sur les distinctions autrefois rigides entre les articles 12 et 16.

L'étude a révélé que les politiques et procédures du SCRS pour la collecte, l'analyse et la communication de produits, en vertu de l'article 16 de la Loi sur le SCRS, ont évolué suivant la hausse de la demande de renseignements à l'échelle du gouvernement. Le Comité a constaté que, pour répondre à cette demande, le Service a relié de plus en plus étroitement les priorités relevant des articles 12 et 16 – ce que le SCRS appelle la *collecte mixte*.

Le CSARS s'inquiète des implications que pourait avoir le mélange des mandats du Service en vertu des articles 12 et 16 et il conclut que ces changements ont des conséquences sur l'orientation future du Service. Si cela devait continuer, le SCRS pourrait devenir ce que le Parlement n'a jamais voulu en faire, soit un service dont le mandat en matière de renseignement de sécurité est aussi vaste que celui touchant le renseignement étranger. Pareille évolution irait non seulement à l'encontre des arguments contraires de la population, mais elle ferait en outre fi de la pratique de longue date des alliés respectés qui ont de libellément séparé ces fonctions divergentes en matière de renseignement de manière à contribuer au contrôle et à la responsabilisation du gouvernement.

Recommandation en bref

Le CSARS recommande que le gouvernement du Canada donne des orientations et/ou des conseils au Service concernant l'élargissement de son rôle en matière de renseignement étranger.

C'est en vertu de l'article 54 de la Loi sur le SCRS que le CSARS a examiné le programme du SCRS relevant de l'article 16 et l'utilisation des renseignements recueillis. L'article 54 l'autorise en effet à présenter au ministre de la Sécurité publique un rapport spécial sur toute question qui relève de sa compétence. Ces rapports sont limités aux questions particulières ment épineuses ou très médiatisées qui, de l'avis du Comité, doivent être portées directement à l'attention du Ministre.

vertu de l'article 16 est circonscrite par la frontière canadienne. Par contre, dans la plupart de ces démocraties, le renseignement de sécurité et le renseignement étranger sont confiés à des organismes distincts. Dans ces cas-là, les services de renseignement étranger exercent leur action uniquement hors frontière et, par définition, violent les lois des pays visés par la collecte de renseignements.

Au fil des décennies, divers gouvernements de même que le CSARS ont examiné l'utilité que des organismes canadiens fassent de l'espionnage et attrapent des espions. Le consensus a toujours été qu'il faut maintenir le statu quo, le Canada puisant la majeure partie de ses renseignements étrangers à des sources ouvertes, par l'entremise d'Affaires étrangères et Commerce international Canada et du ministère de la Défense nationale, ou à des sources techniques, par l'entremise du Centre de la sécurité des télécommunications.

relations tout en faisant valoir que l'ensemble des citoyens canadiens a le devoir d'informer les autorités des menaces à la sécurité du Canada.

De l'avis du CSARS, il se peut que le SCRS puisse améliorer son programme de sensibilisation et tirer des leçons du modèle de police communautaire. Un enseignement précieux peut être tiré d'une approche qui met de l'avant l'interaction et la collaboration entre les collectivités et les autorités de police, et les avantages mutuels que peut leur procurer une telle relation.

Le succès de la sensibilisation dépend du soutien et de la coopération de la collectivité. Des études ont montré que le recours sélectif à cette force commune pour des raisons de sécurité nationale peut facilement miner les relations sociales fragiles, fondées sur la confiance, entre la police locale et les collectivités. À ces causes, même si une interaction accrue auprès des collectivités ethniques présente nettement des avantages opérationnels pour le Service, la sensibilisation n'en comporte pas moins un caractère complexe et des limites.

À long terme, si le SCRS souhaite maintenir son programme de sensibilisation, il doit établir des critères clairs permettant d'en évaluer la réussite. De plus, à l'échelle du Service, il faudra comprendre les objectifs que le programme permet ou ne permet pas d'atteindre. Enfin, une mobilisation communautaire fructueuse et constante requiert une relation mutuellement profitable — tenant compte de ce que les collectivités en cause peuvent gagner à participer aux efforts de sensibilisation du SCRS.

ÉTUDE DU CSARS : Étude sur le programme relevant de l'article 16 et sur l'utilisation des renseignements recueillis

Contexte

Les capacités du Canada en matière de renseignement étranger reviennent souvent dans les discussions et les débats au Canada depuis plus d'un demi-siècle. L'article 16 de

Recommandation en bref

Le CSARS s'interroge sur la délégation de pouvoirs ayant trait aux enquêtes touchant les institutions précieuses. Il recommande donc que le SCRS assure un suivi d'une année, visant à vérifier si les changements apportés récemment en matière de délégation de pouvoirs ont maintenu les enjeux et les fonctions d'équilibre qui avaient été prévus dans la politique.

la *Loi sur le SCRS* définit le renseignement étranger comme étant les informations sur les moyens, intentions ou activités d'un État ou d'un ressortissant étranger ou d'une organisation étrangère. Par contre, l'article 12 de cette loi définit le renseignement de sécurité comme étant les informations et renseignements concernant les « menaces envers la sécurité du Canada ».

Une restriction essentielle imposée au SCRS est que les renseignements visés à l'article 16 peuvent être recueillis au Canada seulement et ne peuvent l'être à l'égard d'un citoyen canadien, d'un résident permanent du Canada ou d'une personne morale constituée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

En créant le SCRS, on a donné primauté au renseignement de sécurité — qui se traduit dans le cadre des priorités nationales au chapitre du renseignement — double d'un mandat secondaire limité consistant à contribuer à la collecte de renseignements étrangers. Ce modèle distingue le Canada de la plupart des autres démocraties occidentales : le Service a un double rôle et la collecte de renseignements en

Programme de sensibilisation du SCRS

Dès 2005, le SCRS a lancé un programme de sensibilisation de la collectivité, englobant ce qu'il a qualifié de « fonction globale stratégique et cohérente ». Tout

comme les efforts de sensibilisation des autres ministères et organismes fédéraux, ce programme visait à communiquer plus efficacement avec les Canadiens et à expliquer son rôle et son mandat aux décideurs, aux citoyens, aux médias, aux chercheurs, aux parties prenantes du secteur de la sécurité et aux collectivités culturelles. Le programme du SCRS a pour objectifs d'améliorer son image auprès du public et la compréhension de son rôle par les citoyens, et de rehausser ses opérations dans les grands centres urbains du Canada. Le SCRS s'est attaché en particulier à mobiliser les groupes qui se plaçaient dans les mesures de sécurité renforcées prises depuis le 11 septembre afin d'éviter les violations de libertés civiles ou ternir leurs réputations.

reconnus en 1981 à titre d'éléments d'un contexte unique de collecte de renseignements. Au Canada, il est un principe clé qui sert à peser diverses méthodes d'enquête par rapport aux atteintes qui pourraient être portées soit aux libertés civiles, soit à ces institutions mêmes. Ce principe continue d'orienter les activités d'enquête du Service touchant ces institutions sociales.

Étude du CSARS

Cette étude comportait deux objectifs distincts mais liés. Tout d'abord, elle visait à scruter l'enquête menée par le SCRS sur les activités liées à la menace au sein d'institutions sociales précises et axée sur les groupements religieux. Un intérêt particulier a été porté à la manière dont le Service effectuait ses enquêtes sans nuire au bon fonctionnement de telles institutions ni porter atteinte aux libertés individuelles, et dont il gérait la délégation des pouvoirs décisionnels coiffant ces enquêtes. De plus, on s'est penché sur les efforts de liaison et de sensibilisation du SCRS auprès des membres de la collectivité, dont bon nombre font partie activement d'institutions sociales précises. Ces dernières années, le Service a mis en œuvre un programme de sensibilisation de la collectivité visant à expliciter son rôle et son mandat de façon plus efficace aux Canadiens.

En ce qui touche le premier objectif, le CSARS a constaté que le SCRS recueillait et conservait des renseignements concernant les activités et événements liés à la menace qui avaient cours au sein des groupements religieux. Cependant, ces renseignements ne concernaient que les activités de cibles du SCRS ou celles liées à la menace, telle la distribution de documents prônant la violence. Le CSARS a aussi constaté que la politique du SCRS concernant les institutions précises, et sa mise en œuvre, étaient solides et prévenaient les enquêtes mal à propos sur les institutions religieuses. Dans son étude, le

CSARS a fait valoir qu'il incombait au Service de demeurer vigilant à l'égard des enquêtes qui peuvent affecter des institutions précises. Quant au deuxième objectif, les principales méthodes du SCRS visant à mobiliser la collectivité sont d'assister aux réunions des comités consultatifs représentant divers groupes ethnoculturels et de faire des expositions publiques à divers moments, telles les séances d'information et les activités communautaires, sur le mandat et le rôle du Service. L'objectif est de nouer des

Étant donné les rôles, mandats et pouvoirs fort différents canadiens du SCRS et vu les impératifs distincts de celui-ci par rapport à ceux de ses partenaires (c.-à-d. que c'est la collecte à long terme d'informations/renseignements qui guide son action), la présente étude a porté sur le mode précis de gestion de ces relations.

Le CSARS a constaté que, plus la compétence de l'organisme canadien est vaste, plus grand est le degré de coordination et d'interaction que le Service y attribue. L'Administration centrale du SCRS a assuré la liaison avec les partenaires canadiens, telle l'Agence des services frontaliers du Canada, ayant recours à cette fin à des outils détaillés pour gérer, entretenir et analyser ces relations sur une certaine période. Pour les partenaires au niveau provincial (p. ex. la Police provinciale de l'Ontario) et municipal (p. ex. le Service de police de Vancouver), cette activité avait tendance à être une responsabilité régionale, exercée notamment par l'entremise des agents de liaison du SCRS.

Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que le SCRS coopère très bien avec ses partenaires canadiens de première ligne, les rencontrant régulièrement, entretenant des relations fructueuses et assurant un suivi systématique de leurs échanges d'information. Cependant, le Service a encore du travail à faire pour promouvoir l'intégration plus poussée des activités de planification menées conjointement avec ces partenaires, stratégie qui est énoncée dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* du gouvernement.

ÉTUDE DU CSARS : Activités du SCRS touchant les institutions sociales précieuses

Contexte

Le SCRS porte depuis longtemps une attention spéciale aux enquêtes sur le renseignement touchant, ou même semblant toucher des institutions sociales précieuses.

Recommandations en bref

- 1) Le SCRS devrait repenser son principal outil de gestion des relations fédérales, appelé Programme des relations intégrées, étant donné le peu de compréhension de sa fonction et de son utilité au sein même du Service, et vu l'absence de résultats tangibles reliés au programme à ce jour.
- 2) Le SCRS devrait tirer parti de son accès à l'information de qualité élevée que lui fournissent ses partenaires du maintien de l'ordre en ajoutant à ses rapports une catégorie indiquant qu'il a reçu ces renseignements de ses partenaires.
- 3) Si le gouvernement du Canada souhaitait amorcer un changement culturel ou procédural dans le mode d'interaction du SCRS auprès de ses partenaires du maintien de l'ordre, il devrait le faire au moyen des outils classiques servant à donner des orientations au Service (p. ex. les directives ministérielles ou les priorités nationales) plutôt que par des documents de politique publique.

Il s'agit des établissements d'enseignement supérieur, des groupements politiques et religieux ainsi que des médias et syndicats, que la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald) a tous

Article 16 de la Loi sur le SCRS

Cet article autorise le SCRS à prêter assistance à la collecte de renseignements étrangers au Canada.

Le CSARS a relevé divers problèmes dans la manière dont le Service avait défini et suivi ses propres besoins de renseignements au cours du cycle de planification 2007-2008. L'un d'eux était l'absence de document de planification centralisé permettant d'intégrer et de prioriser les exigences des directions en matière de renseignements et les difficultés à inciter les interlocuteurs du gouvernement fédéral à définir leurs besoins particuliers sur ce plan.

Le CSARS se félicite de voir que le Service a entrepris d'élaborer un processus plus détaillé pour les besoins en renseignements, ce qui aidera à régler nombre des problèmes relevés au cours de la présente étude, à son avis. L'un des changements que le Service a entrepris d'apporter à son processus de planification consiste à améliorer le dialogue avec les interlocuteurs du gouvernement afin de mieux diriger les activités de collecte du Service pour répondre aux besoins du gouvernement du Canada en matière de renseignement. Dans le cadre de ces efforts, la Direction de l'évaluation du renseignement du SCRS intégrera tous les besoins en renseignements dans un document de planification centralisé. Cela permettra aux bureaux régionaux du SCRS de mieux affecter les ressources de manière à répondre aux besoins de ses diverses enquêtes.

L'efficacité du nouveau processus de consultation du SCRS sur les besoins en renseignements dépendra des partenaires du gouvernement qui comprennent les capacités et les limites du SCRS et que l'on incite activement à lui

ÉTUDE DU CSARS : Les relations du SCRS avec des partenaires canadiens de première ligne choisis

Contexte

Au Canada et à l'étranger, il est généralement admis que la menace du terrorisme dépasse la capacité d'une entité unique, quelle qu'elle soit, à y faire face seule. Dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* (2004), le gouvernement reconnaît la nécessité de partenariats efficaces parmi un éventail de partenaires du renseignement pour faire face aux menaces contre la sécurité nationale. Pour sa part, le SCRS reconnaît depuis longtemps la nécessité de travailler avec ses partenaires canadiens dans le cadre de ses efforts pour scruter le contexte contemporain de la menace.

Étude du CSARS

La présente étude porte sur les relations entre le SCRS et ses partenaires canadiens de première ligne qui, ensemble, se prémunissent contre les menaces à la sécurité nationale. On y traite des échanges entre partenaires, des motifs sous-tendant les cas particuliers de coopération et des implications possibles de ces partenariats pour le Service. Dans cette étude, on examine aussi ces relations dans le cadre d'une coopération et d'une intégration accrues au sein de la collectivité canadienne du renseignement de sécurité, tendance qui se dessine dans la *Politique canadienne de sécurité nationale* (2004).

Aucune recommandation ne découle de cette étude.

La réussite de cette initiative de révision, le CSARS a encouragé le Service à veiller à ce que les interlocuteurs du gouvernement comprennent bien le nouveau processus de planification du renseignement.

Étude du CSARS

Le CSARS a effectué une étude sur le processus de planification 2007-2008 du SCRS, qui fournit un instantané du mode de fonctionnement du Service avant la mise en œuvre de son initiative de révision. En particulier, il a examiné comment le SCRS a défini, priorisé et suivi ses priorités en matière de renseignement en vertu des articles 12 et 16 de la *Loi sur le SCRS*, fondamentalement essentiel de son pouvoir légal de recueillir, analyser et conserver des informations, et de prêter assistance à la collecte de renseignements étrangers au Canada. Le CSARS a été particulièrement intéressé par le mode de communication des priorités en matière de renseignement aux directions et aux bureaux régionaux du Service.

Le SCRS définit généralement les exigences de l'article 12 de façon indépendante, dans le cadre de son processus de planification. Celles de l'article 16 émanent toutefois de l'extérieur du Service. Elles sont établies lors de discussions détaillées avec Affaires étrangères et Commerce international Canada et avec le ministère de la Défense nationale, qui doivent lire des informations ou des renseignements répondant à leurs besoins.

Article 12 de la Loi sur le SCRS

Cet article autorise le SCRS à recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements concernant les activités considérées comme « des menaces envers la sécurité du Canada ». C'est aussi ce sur quoi se fonde le Service pour faire rapport au gouvernement du Canada et lui communiquer ses constatations.

La reddition de comptes importe

Le CSARS est l'un des divers mécanismes conçus pour assurer la reddition de comptes au sujet du SCRS. Outre les études et les enquêtes sur les plaintes effectuées par le Comité, le Service doit aussi faire rapport de ses opérations par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, des tribunaux, de l'inspecteur général du SCRS, des organismes centraux du gouvernement (p. ex. le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor), du vérificateur général ainsi que des commissaires d'information et à la protection de la vie privée du Canada.

ÉTUDE DU CSARS : Manière dont le SCRS définit et aborde les priorités en matière de renseignement

Contexte

L'essence même du mandat du SCRS est de recueillir des renseignements de sécurité et de les analyser ainsi que de prévenir le gouvernement du Canada des menaces à la sécurité nationale. À cette fin, le Service doit d'abord définir et prioriser les exigences du gouvernement en matière de renseignement. Récemment, devant la demande accrue de renseignements de sécurité à l'échelle gouvernementale, le SCRS a entrepris de réviser sur plusieurs années son processus de fixation des priorités et de planification de façon à pouvoir continuer d'accroître sa capacité de collecte.

- les questions cernées par le Comité dans le cadre de ses fonctions relatives aux plaintes;

- les nouvelles orientations ou initiatives annoncées par le SCRS ou le touchant;

- la nécessité d'évaluer régulièrement chacune des directions du Service et chacun de ses bureaux régionaux;

- le rapport annuel classifié que le directeur du SCRS présente au ministre de la Sécurité publique.

Chaque étude est un instantané des actions du Service dans un domaine particulier. Cette approche permet au Comité de gérer le risque que comporte sa capacité d'examiner seulement un petit nombre des activités du SCRS dans une année donnée.

Les chercheurs du CSARS consultent

de nombreuses sources d'information, qui varient selon les études, lorsqu'ils se penchent sur des aspects particuliers des travaux du Service. Dans ce processus, ils peuvent organiser des séances d'information avec des employés du SCRS et étudier les dossiers d'enquête sur des individus et des groupes, les dossiers de sources humaines, les évaluations de renseignements et les documents joints aux mandats ainsi que les dossiers ayant trait à la coopération et aux échanges opérationnels du SCRS avec des organismes et des partenaires étrangers et canadiens. L'idée de cette multiplicité de sources est de créer un corpus d'informations assez varié pour que le CSARS ait la certitude d'examiner et de comprendre à fond les dossiers en cause.

Pour en savoir plus à propos des études antérieures du CSARS

Au fil des ans, le CSARS a examiné un vaste éventail d'activités du SCRS. Ainsi, il s'est penché sur la manière dont le Service remplit son mandat à l'étranger, en scrutant les activités menées dans ses divers postes autour du monde;

les activités et les enquêtes des bureaux régionaux du SCRS; la coopération et les échanges de renseignements de celui-ci avec ses partenaires canadiens et étrangers; et des activités opérationnelles particulières, tel le recours à des sources humaines

par le SCRS. La liste complète des études antérieures du CSARS peut être consultée sur son site Web (www.sirc-csars.gc.ca).

Le programme de recherches du CSARS est conçu de manière à englober un vaste éventail de sujets. Lorsqu'il détermine ceux qu'il examinera, le CSARS prend en considération :

- les événements ou les faits nouveaux susceptibles de menacer la sécurité du Canada;
- les priorités et préoccupations qui sont énoncées par le Parlement ou qui sont du domaine public;
- les activités du SCRS qui pourraient avoir une incidence sur les droits et libertés individuels;

SÉCTION 2 : A. ÉTUDES RÉSUMÉS DES ÉTUDES DU CSARS ET DES PLAINTES

Les études du CSARS fournissent au Parlement et aux Canadiens un tableau complet des activités opérationnelles du Service. Le Comité examine en outre avec soin la manière dont le SCRS exerce ses fonctions afin de déterminer s'il le fait dans les règles, avec efficacité et dans le respect de la loi.

Les études du CSARS fournissent un examen rétrospectif et une évaluation d'enquêtes et activités particulières du SCRS. Elles contiennent des constatations et, s'il y a lieu, des recommandations à l'intention du Service et du ministre de la Sécurité publique. Les études du Comité sont toutes remises à la fois au directeur et à l'inspecteur général du SCRS. Le CSARS peut aussi présenter directement au Ministre des rapports sur toute question qu'il estime d'importance spéciale ou que celui-ci lui demande d'étudier.

Chaque année, le CSARS demande au Service un rapport indiquant où il en est par rapport aux recommandations qu'il a formulées dans ses études et ses décisions relatives à des plaintes de l'année précédente. Ce rapport lui permet d'assurer un suivi de la mise en œuvre de ses recommandations et d'en vérifier les effets concrets sur le SCRS. Il fournit aussi à celui-ci l'occasion de répondre officiellement aux études et aux décisions. Ce processus est donc un volet important des discussions constantes entre le SCRS et le Comité, et tous deux en bénéficient. Les recommandations du CSARS ne sont pas contraignantes, mais elles ont contribué au fil des ans à faire du SCRS une entité meilleure et à en améliorer la reddition de comptes.

Au cours de la période considérée de 2008-2009, le CSARS a formulé sept recommandations à la suite de ses études. Ces recommandations figurent dans le rapport annuel de cet exercice-là et peuvent être consultées sur le site Web du CSARS. Deux d'entre elles proviennent de l'étude du CSARS sur le rôle du SCRS dans l'affaire Omar Khadr. L'essentiel des recommandations découlant de cette étude est que, pour guider ses interactions auprès des jeunes, le SCRS devait établir un cadre stratégique conforme aux attentes naissantes quant aux modalités de fonctionnement et de rendement d'un service de renseignement dans une société démocratique contemporaine. Le CSARS est heureux de mentionner que le SCRS s'est engagé à intégrer dans ses politiques des facteurs spéciaux destinés à régir ces interactions.

se doter d'un service de renseignement étranger, conformément à la pensée révolue quant à la nécessité de maintenir une distinction entre renseignement étranger et renseignement de sécurité, et à la pratique internationale à cet égard. Voilà une question que le CSARS a posée directement au ministre de la Sécurité publique dans le cadre de son étude, relevant de l'article 54, sur le programme de renseignement étranger du SCRS.

Conclusion

Voici ce qu'écrivait le Comité dans son rapport annuel de 1998-1999 : « L'expérience canadienne dans le domaine du renseignement de sécurité (sans compter celui de l'élaboration de bonnes politiques gouvernementales) montre que ce sont la prévoyance et l'opportunité, et non les crises ou les scandales, qui doivent nous inciter à miser sur les réalisations des dernières années ». Ces sages propos avaient été formulés bien avant que les événements du 11 septembre ne suscitent un besoin d'action irrépressible.

Dans ce même rapport annuel, le Comité a affirmé que le temps était venu d'entreprendre une étude approfondie, fondée sur des preuves, de l'appareil canadien du renseignement de sécurité. Plus de dix années se sont écoulées depuis et, au fil du temps, le gouvernement du Canada s'est engagé à poursuivre ses efforts pour améliorer le cadre qui soutient l'appareil canadien de la sécurité nationale, y compris à entreprendre une réforme en profondeur du système de contrôle et de surveillance de cet appareil.

Le CSARS affirme que le temps est venu de tenir un débat public sur les attentes des Canadiens à l'égard de leurs services de renseignement ainsi que sur les risques et avantages réels que comporte une telle entreprise. Cela devrait amener à examiner le rôle qui serait le plus approprié pour le SCRS en ce qui touche le renseignement et les activités à l'étranger, et à reconnaître les concessions qui pourraient devoir être faites pour que le renseignement de sécurité soit efficace dans un avenir lointain.

Plus près de nous, les activités d'enquête du SCRS concernant le terrorisme sont devenues plus complexes. Pour porter fruit, les mesures antiterroristes requièrent une collaboration plus étroite entre le personnel du renseignement et celui du maintien de l'ordre, surtout depuis la *Loi antiterroriste*. En raison de ce contexte complexe entourant la menace et le plan juridique, le SCRS a dû mener des activités qui débordent la collecte et l'analyse traditionnelles. En particulier, dans l'une des études réalisées cette année, le CSARS a constaté que le SCRS a employé des méthodes d'enquête qui peuvent perturber les actions terroristes. Le Comité est d'avis que le recours à de telles méthodes par le SCRS est approprié dans le contexte actuel de la menace, mais il estime que leur utilisation requiert des orientations et des conseils adéquats de la part du Ministre.

La collaboration plus étroite du SCRS avec le secteur du maintien de l'ordre a suscité d'autres questions. Une étude des relations du SCRS avec ses partenaires canadiens de première ligne a révélé que, même si le gouvernement a fait état de la nécessité de doter l'ensemble du Canada d'un cadre intégré de la sécurité nationale à caractère général par le biais de la *Politique canadienne de sécurité nationale* (2004), le SCRS aurait besoin d'orientations plus détaillées, émanant des voies établies, pour atteindre des objectifs précis en matière d'intégration.

Au-delà du maintien de l'ordre, on a observé un accroissement de la demande d'évaluations et de produits du renseignement du SCRS à l'échelle gouvernementale. Ce regain d'intérêt du gouvernement pour le renseignement s'étend généralement au domaine du renseignement étranger, qui est un mandat secondaire pour le SCRS. Dans l'une des études de cette année, le CSARS a examiné la manière dont les responsabilités du SCRS ont évolué au fil du temps quant à ce type de renseignements. Il a appris l'ampleur des changements en ce domaine et constaté que la collecte de renseignements étrangers n'est plus aussi restreinte que jadis. Cela amène à se demander si le Canada devrait

Observations du CSARS

Tout au long de son histoire, le CSARS a observé que les périodes de changements profonds mènent souvent à de graves lacunes en matière de politiques : les événements évoluent plus rapidement que les décideurs ou les parlementaires ne parviennent à opérer les réformes appropriées ou nécessaires sur le plan législatif ou stratégique. Cela peut amener une accumulation telle qu'une série d'ajustements stratégiques ou opérationnels relativement minimes effectués au fil du temps peuvent entraîner un changement global important, le tout en l'absence d'une orientation cohérente de la part du gouvernement et sans une mobilisation active de la population. Ces dernières années, le CSARS a effectué diverses études afin d'évaluer les défis et possibilités qui se présentent au SCRS dans l'élargissement de ses activités opérationnelles à l'étranger. Comme l'a déclaré récemment l'ancien président du Comité devant le Parlement, le SCRS a besoin que le gouvernement l'oriente dans ces dossiers afin que ses opérations à l'étranger soient conformes aux priorités gouvernementales. Le CSARS admet que la *Loi sur le SCRS* autorise celui-ci à recueillir des renseignements de sécurité au-delà de la frontière canadienne. Cependant, la nature de cette activité a évolué, passant d'une liaison stricte à une autre qui permet une activité opérationnelle. Le SCRS devrait-il échanger des informations avec des pays qui se livrent peut-être à des violations des droits de la personne? Et, le cas échéant, que devrait-il faire des renseignements qu'il recueille? Ces questions hantent les débats publics, et ceux du Comité, depuis bien des années. Dans son dernier rapport annuel, le CSARS s'est engagé à demeurer vigilant dans l'étude de cet aspect des activités du Service. Il sait aussi qu'au fil de l'élargissement des opérations du SCRS à l'échelle internationale, ces questions se feront plus pressantes.

renseignements provenant des États-Unis pouvaient être résumés et rendus publics. Les parlementaires britanniques ont aussi remis en question la nécessité de certaines lois adoptées à la suite du 11 septembre, affirmant que le contexte ultérieur à cette date a amené à conférer des pouvoirs, insoupçonnés jusqu'ici, aux responsables de la sécurité nationale. Pendant ce temps, le statut et le sort des prisonniers détenus à Guantanamo Bay ont suscité d'importants débats et des discussions aux États-Unis. En effet, cette affaire est devenue l'un des rappels les plus apparents et convaincants de la réaction mondiale face au 11 septembre.

À l'échelle mondiale, les efforts visant à rendre les voyages aériens plus sûrs ont amené une foule de nouvelles mesures et procédures : listes de personnes interdites de vol, scanners pour l'ensemble du corps et restrictions plus grandes sur les articles permis à bord visent tous les voyages depuis le 11 septembre. Quant aux Canadiens, ils doivent maintenant détenir un passeport pour entrer aux États-Unis à tout point frontalier. Des questions sur la forme et le fond de l'appareil canadien de la sécurité nationale, suscitées en partie par les enquêtes judiciaires très médiatisées mentionnées ci-dessus, ont été soulevées dans les débats publics et parlementaires. Diverses sources, dont le SCRS même, ont réclâmé que l'on fasse le point. Comme l'a déclaré en 2008 l'ancien directeur du SCRS, Jim Judd, à la conférence Global Futures Forum tenue à Vancouver : « La question est maintenant de savoir si nous réussissons à trouver un équilibre entre les changements institutionnels et le contexte dans lequel nous évoluons. S'agit-il de changements adéquats? Le rythme est-il assez rapide? Allons-nous assez loin dans notre restructuration et dans la modification de nos méthodes? »

Une décennie de « nouvelle normalité »

Près d'une décennie s'est écoulée depuis que les attentats terroristes du 11 septembre ont radicalement modifié le paradigme de la sécurité nationale au Canada et, aujourd'hui, les Canadiens constatent que le contexte de la sécurité diffère beaucoup de la réalité de la guerre froide, qui a donné naissance au Service canadien du renseignement de sécurité.

Le 11 septembre a amené divers changements et décisions — qui n'ont parfois pas donné lieu à de grands débats publics — visant à faire face rapidement à la perception qu'on avait à l'époque de la menace du terrorisme. En effet, en seulement trois mois, le Canada a adopté la *Loi antiterroriste* dans le but d'améliorer sa capacité de déceler, de faire enquête et de prévenir les activités terroristes sur son territoire et à l'étranger.

Dans le budget fédéral de 2001, des milliards de dollars de nouveaux crédits ont été affectés à un éventail d'activités dans le cadre de l'initiative relative à la sécurité publique et à l'antiterrorisme, le tout pour améliorer la sécurité du Canada. Ainsi, pour mettre en perspective l'ampleur de la croissance du SCRS au cours de la dernière décennie, celui-ci avait en 2000 un budget de 179 millions de dollars qui a plus que doublé en 2009, atteignant 430 millions. Dans le cadre de la vaste initiative antiterroriste, la collectivité du renseignement de sécurité a subi une réorganisation en profondeur. Entre autres, on a créé de multiples structures nouvelles pour mieux intégrer la collectivité du renseignement, conformément à la croyance qu'une meilleure intégration est la clé d'un renseignement meilleur. De plus, cette croissance et ces changements se sont tous opérés en un laps de temps très court.

Action et réaction

Ces changements découlaient aussi du contexte juridique de fonctionnement du SCRS. Dans les poursuites criminelles, on fait de plus en plus appel aux renseignements recueillis par lui. Par judiciarisation du renseignement, on entend que le SCRS doit gérer un éventail de nouveaux dossiers qui remettent en question son mode de fonctionnement et vont du traitement des témoignages d'agents de renseignement lors d'audiences publiques au respect des nouvelles normes en matière de preuve qui influent sensiblement sur la manière dont le SCRS recueille et conserve les renseignements. Rien n'a changé de façon aussi marquée que l'ouverture sur l'extérieur des activités entourant le renseignement de sécurité canadien. En effet, pour le SCRS, l'un de ses principaux défis est de renforcer sa capacité afin d'appuyer efficacement, à l'échelle internationale, son mandat en matière de sécurité nationale. L'élargissement du rôle du SCRS à cette échelle n'est plus manifeste nul part ailleurs qu'en Afghanistan où il appuie activement les Forces canadiennes depuis qu'elles y ont été déployées.

L'ampleur des changements qui se sont opérés au sein de la collectivité du renseignement de sécurité et la célérité de leur mise en œuvre ont suscité un certain malaise. Cette réaction s'est surtout manifestée au sein des commissions d'enquête O'Connor et Iacobucci et dans l'engagement des tribunaux envers les questions de sécurité nationale, comme on l'a vu dans diverses décisions judiciaires phares. Des questions semblables se posent dans les sociétés ouvertes du monde entier. Une décision judiciaire rendue au Royaume-Uni, par exemple, a remis en question le principe de longue date de la confidentialité des renseignements échangés, statuant que certains

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

Le CSARS fournit l'assurance au Parlement, et par son entremise aux Canadiennes et aux Canadiens, que le SCRS enquête sur les menaces à la sécurité nationale d'une manière à la fois efficace et respectueuse de la primauté du droit et des droits des Canadiens, et qu'il fait rapport à ce sujet.

La *Loi sur le SCRS* confère au CSARS un droit d'accès à toutes les informations qui relèvent du Service. En conséquence, le Comité peut se pencher sur tous les dossiers et sur toutes les activités du Service, quel que soit le niveau de

classification de l'information en cause. Les documents confidentiels du Cabinet (c.-à-d. les communications écrites et verbales qui contribuent à la prise des décisions collectives des ministres) constituent la seule exception à cette règle.

Le présent rapport annuel résume les principales analyses du CSARS ainsi que les constatations et recommandations qui découlent de ses études et de ses enquêtes sur les plaintes. Il compte trois sections :

Section 1 :

Bilan de l'exercice

Analyse des faits mar-
quants dans le milieu
du renseignement
de sécurité, et de
leurs rapports avec
les constatations et
recommandations
formulées par le CSARS
lors du dernier exercice.

Section 2 :

Résumés des études du
CSARS et des plaintes

Résumés des études
effectuées par le
CSARS et des rap-
ports de plainte qu'il
a présentés durant la
période visée dans le
présent rapport.

Description détaillée des
activités du CSARS sur le
plan administratif et sur
ceux du rayonnement
et de la liaison, y compris
son budget annuel
et ses dépenses.

Section 3 :

Survol du CSARS

Cependant, le travail du CSARS ne se termine pas là. Il s'emploie aussi à montrer aux Canadiens qu'il contribue à la sécurité de leur pays en s'acquittant de son travail avec diligence et souplesse et en montrant qu'un petit organisme comme le Comité peut fournir un apport important sur le plan du service au public.

Notre comité demeure en bonne posture pour faire face à l'évolution du contexte de la menace. Nous avons soutenu le rythme du changement des priorités du SCRS, ce qui englobe l'exploration des modifications importantes survenues dans la relation entre les droits des citoyens et la sécurité de l'État.

La lecture du rapport annuel de cette année montre aussi en quoi la portée et le rythme du changement continuent de grandir dans le domaine du renseignement de sécurité. Dans notre évaluation des activités en cette matière au Canada, nous posons les questions que les Canadiens veulent entendre. **Le Comité estime qu'il est temps de tenir un débat public sur le rôle futur du renseignement de sécurité et de la fonction de surveillance appuyant ce rôle, à titre corollaire, ainsi que sur la question de savoir si le statu quo satisfait aux objectifs du gouvernement du Canada et aux attentes des citoyens.**

En septembre 2009, l'honorable Raymond Speaker a terminé son mandat au Comité. Le lecteur doit aussi savoir que le mandat de l'honorable Gary Filmon, C.P., O.C., O.M., à la présidence du CSARS, a pris fin en juin 2010. Tous les membres du Comité tiennent

C'est animé d'un très vif sentiment de fierté et d'un engagement envers l'excellence du service au public que le CSARS remplit sa mission et son mandat. Nous sommes très fiers de transmettre au Parlement et à tous les citoyens du Canada les résultats des études et enquêtes que nous avons effectuées au cours de l'exercice 2009-2010. Par le présent rapport annuel, nous voulons montrer à tous les Canadiens à la fois que nous accomplissons notre travail avec minutie et que nous sommes conscients de la gravité de la tâche du SCRS dans l'exercice de ses fonctions visant à contribuer à protéger la sécurité du Canada et de ses citoyens.

à remercier M. Filmon du rôle de chef de file qu'il a su jouer avec détermination et efficacité, et M. Speaker, de son précieux apport à la surveillance des activités de renseignement de sécurité au Canada. Le CSARS leur souhaite beaucoup de succès dans leurs projets futurs.

MESSAGE DES MEMBRES DU COMITÉ

Veiller à ce que les activités en matière de renseignement de sécurité soient menées au Canada dans les règles, avec efficacité et dans le respect de la loi, de façon à protéger le pays et ses citoyens, voilà les responsabilités dont le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) s'acquitte avec fierté depuis plus d'un quart de siècle au Canada. Depuis 1984, le CSARS veille avec grand soin à mener des études à titre indépendant et des enquêtes sur les plaintes ayant trait aux activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Le présent rapport annuel rend compte de nos résultats de la manière la plus complète possible.

Le CSARS est un maillon clé d'un système de vérifications et de contrepois défini dans la *Loi sur le SCRS* afin d'assurer la reddition de comptes de celui-ci au Parlement et à tous les Canadiens. Par les travaux de notre comité, nous faisons la preuve qu'il importe de mener avec intégrité les activités en matière de renseignement de sécurité, tant au Canada qu'à l'étranger.



Photo : Couvette/Ottawa

Les membres du CSARS (de gauche à droite) :

l'honorable Denis Losier, l'honorable Frances Lankin, l'honorable D^r Arthur T. Porter (président), l'honorable D^r Philippe Couillard et l'honorable Carol Skelton.

MESSAGE DES MEMBRES DU COMITÉ	2
À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT	4
SECTION 1 : BILAN DE L'EXERCICE	5
SECTION 2 : RÉSUMÉS DES ÉTUDES DU CSARS ET DES PLAINTES	8
A. Études	8
Manière dont le SCRS définit et aborde les priorités en matière de renseignement ..	10
Les relations du SCRS avec des partenaires canadiens de première ligne choisis ..	11
Activités du SCRS touchant les institutions sociales précieuses ..	12
Étude sur le programme relevant de l'article 16 et sur l'utilisation	
des renseignements recueillis	14
Recours à la perturbation par le SCRS pour contre les menaces envers	
la sécurité nationale	16
Processus décisionnel du SCRS relatif aux activités d'enquête à l'étranger	17
B. Plaintes	19
Présumé comportement inadéquat de la part du SCRS	21
Présumée consultation non autorisée de la part du SCRS	22
Présumés harcèlement et ingérence de la part du SCRS dans l'obtention d'un emploi ..	22
Présumé comportement inadéquat et non professionnel de la part du SCRS	23
SECTION 3 : SURVOL DU CSARS	25
Composition du Comité	25
Personnel et organisation	25
Activités du Comité	25
Rendement	26
Liste des recommandations du CSARS	27
ANNEXE : SURVOL DU SCRS	29
A. Activités en matière de renseignement de sécurité	29
Ciblage	29
Mandats	29
B. Activités en matière d'évaluation de sécurité	30
Évaluations de sécurité pour le gouvernement	30
Évaluations de sécurité en vue de l'accès à des sites	30
Évaluations de sécurité à l'immigration	31

Qu'est-ce que le CSARS? Qu'est-ce que le SCRS?

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS ou Comité) est un organisme indépendant qui rend compte au Parlement du Canada du rendement du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). L'examen des activités du SCRS par le CSARS et les enquêtes que celui-ci effectue à l'égard des plaintes L'assurance que le Service enquête sur les menaces à la sécurité nationale d'une façon qui respecte la primauté du droit et les droits des Canadiennes et des Canadiens, et qu'il fait rapport à ce sujet.

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service) a charge d'enquêter sur les menaces visant le Canada, d'analyser l'information et de produire des renseignements. Pour protéger le Canada et ses citoyens, il conseille le gouvernement du Canada au sujet des questions et activités qui menacent la sécurité nationale. Le SCRS effectue également des évaluations de sécurité pour le compte de tous les ministères et organismes fédéraux, sauf la Gendarmerie royale du Canada. Pour plus de renseignements sur certaines activités clés du SCRS, veuillez vous reporter à l'annexe du présent rapport annuel.

Un cadre juridique pour le CSARS et le SCRS

Par suite de l'adoption de la Loi sur le SCRS en 1984, le Canada est devenu l'un des premiers gouvernements démocratiques du monde à doter son service de sécurité d'un cadre juridique. Cette loi définit clairement le mandat et les limites du pouvoir de l'État en matière de renseignement de sécurité. Fait tout aussi important, la Loi sur le SCRS confère au CSARS un droit d'accès à toutes les informations qui relèvent du Service. Ce cadre, qui permet de contrôler ce pouvoir a su, dans l'ensemble, résister à l'épreuve du temps.



Le 30 septembre 2010

L'honorable Vic Toews, C.P., député
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

C'est pour nous un plaisir de vous remettre le rapport annuel du Comité de surveillance
des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice 2009-2010, tel qu'il est prescrit
à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, afin qu'il soit
transmis au Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

The signature of Arthur T. Porter is written in black ink. It is a stylized, cursive signature that begins with a large, looped 'A' and ends with a long, sweeping tail.

Arthur T. Porter, C.P., M.D.
Président

The signature of Philippe Couillard is written in black ink. It is a stylized, cursive signature that begins with a large, looped 'P' and ends with a long, sweeping tail.

Philippe Couillard, C.P., M.D.

The signature of Carol Skelton is written in black ink. It is a stylized, cursive signature that begins with a large, looped 'C' and ends with a long, sweeping tail.

Carol Skelton, C.P.

The signature of Frances Lankin is written in black ink. It is a stylized, cursive signature that begins with a large, looped 'F' and ends with a long, sweeping tail.

Frances Lankin, C.P.

The signature of Denis Losier is written in black ink. It is a stylized, cursive signature that begins with a large, looped 'D' and ends with a long, sweeping tail.

Denis Losier, C.P.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
B.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario) K1P 5W5
613-990-8441

Veuillez consulter notre site électronique à www.sirc-csars.gc.ca

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2010
Numéro de catalogue PS 105-2010
ISBN 978-1-100-51823-7



COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel 09/10

Un temps de
réflexion :
prendre la mesure du renseignement de sécurité

Canada